

UNIVERSITÉ DE DIJON — FACULTÉ DE DROIT

THÉORIE
DE LA
RESPONSABILITÉ POLITIQUE DES MINISTRES
DANS
LA CONSTITUTION DE 1875

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE DIJON

Le lundi 14 Novembre 1898, à une heure et demie du soir

PAR

Paul GIGOUT

Lauréat de la Faculté de Droit

Avocat

Attaché au Parquet général de la Cour d'Appel de Dijon

Sous la présidence de M. DESLANDRES, *professeur*.

Suffragants { MM. GAUDEMET, *professeur*.
MOULIN, *agrégé*.

DIJON

IMPRIMERIE BARBIER-MARILIER

40, RUE DES FORGES, 40

—
1898

UNIVERSITÉ DE DIJON — FACULTÉ DE DROIT

THÉORIE

DE LA

RESPONSABILITÉ POLITIQUE DES MINISTRES

DANS

LA CONSTITUTION DE 1875

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE DIJON

Le lundi 14 Novembre 1898, à une heure et demie du soir

PAR

Paul GIGOUT

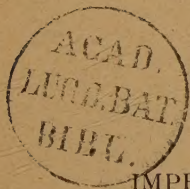
Lauréat de la Faculté de Droit

Avocat

Attaché au Parquet général de la Cour d'Appel de Dijon

Sous la présidence de M. DESLANDRES, *professeur.*

Suffragants { MM. GAUDEMET, *professeur.*
MOULIN, *agréé.*



DIJON

IMPRIMERIE BARBIER-MARILIER

40, RUE DES FORGES, 40

—
1898

INTRODUCTION

Un grand nombre d'auteurs de droit constitutionnel ont vainement tenté de donner une définition brève et complète du régime parlementaire. Ce n'est pas d'ailleurs pour lui l'indice d'un désavantage. « Les gouvernements les plus faciles à définir, a dit Prévost-Paradol, sont le plus souvent les moins faciles à supporter (1). » Le régime parlementaire ne provient pas, en effet, d'une de ces conceptions théoriques séduisantes, si chères à l'esprit français : c'est, dans ses traits essentiels, le produit compliqué de l'expérience et d'une évolution politique spéciale à un peuple, bien qu'il constitue une combinaison gouvernementale répondant aussi à des préoccupations rationnelles et scientifiques.

En corrigeant légèrement la définition qu'en donnait Duvergier de Hauranne, on peut dire cependant qu'un fait caractérise avec netteté le régime parlemen-

(1) *Essais de politique et de littérature*. P. 174, 175.

taire : c'est qu'en cas de conflits entre les pouvoirs établis par la constitution, le dernier mot, grâce à la responsabilité politique des ministres, appartient au Parlement, c'est-à-dire à la nation dont le Parlement est ou doit être la représentation (1).

La responsabilité politique ou parlementaire des ministres apparaît, en effet, comme le ressort de ce système de gouvernement où le Parlement joue, grâce à elle, un rôle prédominant. Indiquer les avantages ou les inconvénients que cette responsabilité peut présenter, c'est donc faire l'éloge ou le procès du régime

(1) Duvergier de Hauranne dit simplement : (*Histoire du gouvernement parlementaire en France, 1814-1848*. Préface, p. 2.) « Le gouvernement parlementaire est donc celui où, en cas de conflit entre les pouvoirs établis par la constitution, le dernier mot appartient au Parlement, c'est-à-dire à la nation, dont le Parlement est ou doit être la représentation. » Prévost-Paradol (*Essais de politique et de littérature*, p. 174) juge cette conception imparfaite comme trop extensive : chaque fois, en effet, qu'une assemblée représentative vote les impôts, on peut prétendre qu'on lui laisse le dernier mot, en cas de conflit entre elle et le pouvoir exécutif. Or, il faut, pour qu'on se trouve vraiment sous le régime parlementaire, qu'elle obtienne ce dernier mot par un moyen plus souple et moins anormal : la responsabilité politique des ministres. Quoi qu'il en soit, la définition de Duvergier de Hauranne est plus saisissante et satisfait mieux l'esprit que celle, analytique, de Prévost-Paradol : ce dernier cite, comme caractérisant le gouvernement parlementaire, — et ce sont là, en effet, ses traits les plus saillants et en même temps ses avantages évidents — la responsabilité directe et déclarée des agents du pouvoir exécutif ; la publicité soit pour les débats des assemblées, soit pour l'administration de la justice, soit pour le régime imposé à la presse ; enfin, l'impossibilité absolue où se trouve le chef du pouvoir exécutif de déroger à la loi commune par des mesures d'exception. (Prévost-Paradol. *Ibidem*, p. 174).

parlementaire, qui a été nettement adopté en France par la constitution de 1875.

Telle est, en partie, d'ailleurs, l'étude que nous nous sommes proposé. Etablir la base et la nature de la responsabilité politique ministérielle, telle du moins qu'elle est admise dans notre constitution, en déduire les conséquences vraies, déterminer quel usage il importe d'en faire et dans quel sens, s'il y a lieu, doit se corriger la pratique, voilà notre but. (1). Ces recherches sont importantes, car la conception que l'on admet du jeu de la responsabilité parlementaire des ministres dans un pays détermine les caractères mêmes de son gouvernement tout entier.

Il semble aussi que cette étude présente d'autant plus d'intérêt que la constitution de 1875 fournit la première expérience vraiment complète qui ait été faite en France du système parlementaire. Entrevu vaguement et délaissé de parti pris pendant la période révolutionnaire et le premier Empire, il n'avait pas encore alors terminé totalement son évolution en Angleterre, son pays d'origine. Or, comme il s'impose surtout par son fonctionnement effectif et ses grands avantages

(1) Trois thèses de doctorat en droit, d'un sujet plus étendu, ont traité sommairement cette question, celles de MM. J. Clos (*De la responsabilité des ministres*, Paris, 1886) — Crayssac (*De la responsabilité des ministres*, Bordeaux, 1890) — Van de Velde (*De la responsabilité du pouvoir exécutif, au point de vue politique et pénal dans la Constitution de 1875*, Rennes, 1893).

pratiques, ce n'est que lorsque des publicistes, comme Benjamin Constant, les eurent révélés à la France, qu'il y fut mis en application avec la Restauration, le régime impérial des Cent-Jours, et plus tard la monarchie de Juillet ; toutefois, dans cette première expérience, ce système politique nouveau pour notre pays, et encore en lutte, surtout au début, avec des tendances de gouvernement personnel, ne reçut pas toute l'extension de pratique qu'il comporte : sa procédure, d'abord hésitante et rudimentaire, se perfectionna cependant dans ses moyens d'action. Malheureusement, dans la suite, la constitution républicaine de 1848 n'observa qu'avec une sorte d'indécision les règles du système parlementaire et admit des dispositions dangereuses et inconciliables avec elles, comme, par exemple, une large responsabilité du président de la République. C'est alors que le coup d'Etat du 2 décembre 1851 vint achever la disparition du gouvernement parlementaire, lequel n'allait réapparaître que bien des années après, dans une résurrection pénible, et, pour ainsi dire pièce par pièce, à la veille de nos désastres et de la chute du second Empire. Dans cette période politique de transition, qui, après le gouvernement, issu des circonstances et essentiellement temporaire, de la Défense nationale, vit la réorganisation de la France au lendemain de la guerre néfaste de 1870, et qui se termina

par l'élaboration laborieuse de nos institutions constitutionnelles actuelles, la mise en pratique provisoire du système parlementaire fut imparfaite et se ressentit des hésitations de l'Assemblée nationale.

Enfin, la constitution de 1875, en déterminant nos grandes institutions politiques, vint permettre en France l'application complète du système parlementaire, et, par suite, celle de la responsabilité politique des ministres ; cette expérience dure toujours et c'est elle dont nous devons apprécier la raison d'être, le sens et la valeur.

L'Assemblée nationale a fait, par la force des choses, une œuvre sage et capable de supporter avec souplesse les fluctuations de l'opinion publique, mais qui a soulevé cependant des critiques aussi nombreuses qu'injustes. La constitution de 1875, — et ceux qui semblaient ses adversaires de la première heure l'ont bientôt ainsi reconnu — vaut mieux que les circonstances qui l'ont produite. Les faits ont imposé un régime de transaction et de modération qui mérite, rationnellement, d'être pleinement approuvé. Certes, il n'est pas absolument parfait, et la pratique, surtout, en a été, jusqu'alors, fort défectueuse. Mais, sans doute, aurions-nous, sans cette difficulté même d'élaboration de notre constitution, une œuvre aux apparences peut-être plus logiques et plus simples,

mais aussi aux allures extrêmes et certainement plus dangereuses.

Nos lois constitutionnelles ont allié à certaines institutions de la monarchie parlementaire comme la responsabilité politique des ministres et l'irresponsabilité du chef de l'Etat, certaines innovations conçues selon les exigences de la forme républicaine et de l'idée démocratique. Ces dernières, qui ont soulevé, lors de leur discussion à l'Assemblée nationale, de très grandes difficultés, influent précisément d'une façon toute particulière sur les caractères de la responsabilité parlementaire des ministres en France. Un Sénat électif a été ainsi établi en face de la Chambre des députés élue par le suffrage universel direct ; il tire lui aussi son origine de l'élection populaire, mais indirectement : ses membres, âgés d'au moins quarante ans, élus pour une période de neuf années, renouvelables par tiers tous les trois ans, sont, en effet, nommés, abstraction faite des sénateurs inamovibles qui ont disparu en principe avec la loi de révision constitutionnelle du 14 août 1884, par un corps électoral composé, au chef-lieu de chaque département, des députés, des conseillers généraux et d'arrondissement, et de délégués nommés par les conseillers municipaux. Les droits du Sénat sont, en vertu même de la Constitution, à peu de chose près, identiques à ceux de la Chambre des députés et ces deux

assemblées constituent avant tout les organes législatifs.

Pour exercer le pouvoir exécutif, une présidence de la République a été instituée. Son titulaire doit être élu par les deux Chambres réunies en Assemblée nationale, et ses fonctions, sauf réélection, ont une durée de sept ans. Il possède, concurremment avec les assemblées, l'initiative des lois, et nomme, en vertu même de son droit général de désignation des fonctionnaires, les ministres chargés de l'assister.

Telles sont, dans un aperçu rapide, les institutions originales les plus considérables de la constitution de 1875. Loin de se présenter d'ailleurs comme une œuvre doctrinale et théorique, celle-ci n'a réglementé que les points les plus importants de l'organisation politique. Elle a laissé une grande et heureuse faculté de développement à ce droit coutumier qui est le résultat continu de l'effort de la pratique et de la doctrine. Peut-être même serait-il à désirer qu'elle se fût montrée quelquefois plus explicite. Ainsi elle a observé un véritable laconisme au sujet de l'organe le plus important et le plus délicat, le ministère. C'est qu'elle a considéré le système parlementaire comme déterminé déjà en grande partie par la coutume et la tradition. Aussi est-ce à celles-ci qu'il faudra parfois se référer, mais toujours avec prudence, et en évitant, sous

peine d'erreurs graves, d'en faire une application inconsidérée.

La constitution de 1875 a cependant établi plus explicitement qu'aucune autre en France ne l'avait fait jusqu'alors, le principe de la responsabilité politique des ministres, et elle a séparé avec netteté celle-ci de la responsabilité présidentielle, réduite au cas de haute trahison. L'article 6 de la loi du 25 février 1875 est, en effet, ainsi conçu : « Les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du gouvernement et, individuellement, de leurs actes personnels. Le président de la République n'est responsable que dans le cas de haute trahison. »

Nous trouvons donc exprimée de la façon la plus catégorique la disposition vraiment caractéristique du gouvernement parlementaire : cette responsabilité qui équivaut à la prédominance des assemblées dans le gouvernement et en vertu de laquelle tout ministère doit se retirer s'il est, sans équivoque, l'objet de la défiance du pays s'exprimant par sa représentation législative. On peut remarquer qu'ici, le terme *responsabilité* a une signification particulière et en quelque sorte détournée de son sens normal. Lorsque le Parlement, en effet, refuse son appui aux ministres c'est sans aucune pensée de sévir contre eux il

les met simplement dans l'obligation de fait de démissionner. Toute la sanction encourue consiste dans la seule perte du pouvoir, et c'est là un événement qui ne saurait être considéré comme une punition véritable (1).

En étudiant la responsabilité politique des ministres, nous serons tout naturellement amené à apprécier la combinaison du système parlementaire avec la forme républicaine à élection présidentielle. Il y a là deux conceptions que certains avaient prétendues inconciliables, et dont les graves dangers prédits ne se sont pas révélés. Le régime parlementaire combiné avec la forme républicaine semble présenter au contraire de puissantes garanties de force, de flexibilité et de durée, qui en font véritablement un système gouvernemental fort réalisable et doué du précieux avantage d'être très conforme au principe de liberté.

Produit des faits et de l'expérience, le système parlementaire offre déjà, par cela seul, un fonctionnement éprouvé. Mais s'il est certain que, d'une manière générale, la science politique ne peut faire de sûrs progrès qu'en tenant ainsi un compte sérieux

(1) « Il est de pratique..., a dit Macaulay, de regarder la perte de l'office et la désapprobation publique comme un châtiment suffisant pour des erreurs dans l'administration, non imputables à des faits personnels de corruption. » *Essais*, tome II, page 410.

des résultats de l'histoire et des circonstances toujours complexes de la vie morale des peuples, il n'en reste pas moins vrai aussi que toute conception d'un système de gouvernement, pour éviter de devenir flottante et d'autoriser des extensions aussi incohérentes qu'abusives, doit être respectueuse des principes politiques dont la valeur a été presque incontestablement reconnue.

Il nous paraît que le régime parlementaire, tel qu'il résulte du moins de la constitution de 1875, répond à ces conditions, grâce surtout à la règle de la responsabilité parlementaire des ministres. Si l'on ne veut pas oublier que les institutions valent avant tout par l'usage qu'on en fait et que les meilleures recèlent des inconvénients, il est, en effet, très facile de démontrer les grands avantages qu'est susceptible de procurer cette règle primordiale de notre droit public, surtout lorsqu'elle est rationnellement comprise et sagement appliquée.

CHAPITRE PREMIER

Justification de la règle de la responsabilité politique des ministres en France.

Il importe, au début de notre étude, de déterminer par quelles raisons se justifie scientifiquement et pratiquement la règle de la responsabilité politique des ministres, sur quels principes elle s'appuie dans notre système constitutionnel actuel et pourquoi elle y a été admise.

La solution de ces questions nous permettra de reconnaître que le régime parlementaire, bien qu'il soit historiquement un produit empirique, apparaît tout entier comme une application des grandes règles du droit public moderne.

SECTION I

BASE THÉORIQUE DE LA RESPONSABILITÉ POLITIQUE DES MINISTRES.

La base des constitutions françaises depuis 1789 (1) est le principe de la souveraineté nationale, le plus

(1) Il semble qu'on devrait en excepter, pour sa forme expresse, la charte de 1814, qui, d'après son préambule, était donnée par le roi à la nation en « concession et octroi » ; mais, au fond, elle repose aussi sur le principe de la souveraineté nationale.

important de ceux que la Révolution a proclamés. C'est, pour une nation, le droit de n'accepter que des pouvoirs soutenus par son adhésion constante, la gouvernant pour elle-même et qui, grâce à la justice et à l'utilité de leurs actes, ont dès leur origine et gardent toujours un caractère national. Ce principe implique la faculté chez les citoyens d'obtenir, avec des garanties contre toute tentative de despotisme de l'Etat, un gouvernement juste, bienfaisant, et s'inspirant sans cesse des besoins du pays.

Or, comme il est logique que ce qui est établi dans l'intérêt de tous soit autant que possible réglé par la participation de tous, l'adhésion publique est indispensable aux pouvoirs constitués, et c'est là un fait heureux quand la nation a déjà une civilisation avancée et une éducation politique sérieuse. Si, en effet, la volonté générale et inaliénable d'un peuple n'est pas infaillible, elle semble bien alors exposée à moins de chances d'erreur que celle d'un ou de quelques individus peu nombreux. Une nation, loin d'être à la discrétion de son gouvernement, a donc le droit d'exercer sur lui une influence constante, afin d'empêcher ou de corriger à temps ses erreurs, et de rester maîtresse de ses destinées (1).

Le principe de la souveraineté nationale, — dont la réalisation de plus en plus grande chez un peuple doit être corrélative au développement de son éducation, de telle sorte que son application absolue apparaît comme un idéal politique exigeant chez les citoyens une parfaite capacité intellectuelle et morale — domine les institutions dérivées d'autres sources, après avoir

(1) Du reste, un pouvoir ne parvient à maintenir efficacement son autorité que si celle-ci est acceptée par la nation.

inspiré chez elles certaines modifications. Le gouvernement parlementaire est une application permanente de ce principe, qui est largement sous-entendu dans nos lois constitutionnelles de 1875, bien qu'elles ne s'expriment pas formellement à son sujet (1).

La souveraineté de la nation implique certainement que tous les pouvoirs doivent émaner d'elle-même. Elle n'en confère que l'exercice, et elle exige que tous ceux qui l'ont reçu soient responsables de l'usage qu'ils en font. Toute personne exerçant un droit qui lui a été confié, dont le principe n'est pas en elle, en doit compte à celui à qui il appartient. La souveraineté nationale a donc pour conséquence la responsabilité de tous ceux qui exercent à un titre quelconque l'autorité publique, puisqu'ils agissent non en vertu d'un droit qui leur est propre, mais au nom de la nation en qui réside la souveraineté.

Une sanction, toutes les fois que le délégué mésusera du pouvoir qui lui aura été confié ; — et sa révocabilité par la nation toutes les fois qu'il l'exercera inutilement ou d'une façon dangereuse, telles semblent être les conséquences de cette responsabilité.

Mais si le principe de la souveraineté nationale tend à associer le plus possible la nation aux affaires qui

(1) M. Raoul Duval, d'accord avec le parti bonapartiste, avait proposé le vote en tête de la loi du 25 février 1875, d'un article premier rédigé avec l'ancienne formule plébiscitaire : « La souveraineté réside dans l'universalité du peuple français. » L'Assemblée nationale repoussa cet amendement d'abord par crainte d'exprimer une exagération, l'idée de la souveraineté nationale admise en pratique avec ses conséquences absolues ; et aussi parce que cette affirmation était surabondante, la souveraineté nationale, comme il fut très bien dit, ne se décrétant pas. (Séance de l'Assemblée nationale du 24 février 1875. *J. O.* du 25 février, p. 1437 et s.).

l'intéressent en développant de plus en plus dans la masse des citoyens, afin de se rapprocher sans cesse de ce but idéal, les droits et avant tout, les aptitudes intellectuelles et morales indispensables pour leur bon exercice ; les peuples sont encore, en fait, généralement éloignés de cet état si désirable où ils pourraient sans graves inconvénients gérer leur gouvernement par eux-mêmes et sans intermédiaires. On ne doit pas exagérer jusqu'à la rendre dangereuse l'application d'un principe. Il faut prendre en toute chose la raison pour guide et rester dans le domaine du possible, après s'être efforcé toutefois de donner à ce dernier l'extension la plus large, s'il tend à un idéal. C'est pour de tels motifs qu'il ne convient pas de traduire l'idée de la souveraineté nationale par celle de pouvoir absolu, arbitraire et capricieux du peuple. Supposant donc, pour être conciliable avec l'intérêt général, une capacité suffisante chez les individus qui en sont chargés, l'exercice du gouvernement excède, de notre temps du moins, les facultés de la masse des citoyens, inspirée de conceptions trop simplistes ou trop imparfaites, et dominée aussi par d'autres soucis plus ou moins impérieux ou raisonnables. Aussi, importe-t-il de tempérer en pratique ce que pourraient avoir de trop absolu et de dangereux les conséquences de la souveraineté nationale, telles que nous les avons dégagées.

Voilà pourquoi on a adopté en France, en s'efforçant toutefois de la rendre le plus possible conforme aux exigences du principe de la souveraineté nationale, la forme du gouvernement représentatif, dont l'application est presque généralement consacrée aujourd'hui dans tous les pays de civilisation avancée :

le peuple, présumé au moins capable d'apprécier l'action de ceux qui dirigent pour lui les affaires publiques, transmet plus ou moins directement, en tout ou en partie et pour un temps plus ou moins long, les attributs de sa souveraineté à certains de ses membres qui doivent avoir la faculté d'agir par rapport à lui en toute liberté. Ceux-ci constituent donc une sorte d'élite ou d'aristocratie naturelle qui est dégagée par le pays lui-même, supposé apte à la bien choisir, et qui est chargée d'appliquer aux affaires publiques son intelligence et ses connaissances supérieures. Désignés plus ou moins directement par la nation, ces représentants exercent par conséquent en son nom les divers attributs de sa souveraineté, sans se conformer aux caprices aveugles de la masse populaire, mais en suivant leur appréciation propre, influencée toutefois dans une mesure variable par les sentiments des citoyens.

Ce ne sont point, à proprement parler, des mandataires soumis et révocables — sinon on reviendrait au gouvernement direct plus ou moins déguisé — ; la nature de leur délégation est toute spéciale. Une responsabilité directe par voie d'accusation ou de révocation constituerait une cause de trouble et serait impraticable. C'est la nature temporaire de la délégation des attributs de sa souveraineté qui est surtout pour la nation une garantie effective : par le moyen plus ou moins médiat des élections, elle approuve ou non l'effet sur la vie sociale des actes que les délégués ont fait librement par rapport à elle-même et avec indépendance.

Or, ces individus qui sont, dans l'acception large du mot, les représentants du pays, ne doivent pas tous avoir le même rôle. Il est évident que dans le but d'une bonne direction de l'Etat, une répartition judi-

cieuse des affaires publiques doit s'effectuer entre divers pouvoirs constitués. Les Chambres élues par le pays ont pour tâche d'élaborer les lois. Leur exécution doit être remise à des délégués peu nombreux, chargés d'y veiller spécialement et avec efficacité, et de prendre eux-mêmes certaines décisions qui, par leur nature, exigent une attention constante et une résolution prompte. Tel est le rôle du pouvoir exécutif confié dans notre constitution au chef de l'Etat, président de la République, assisté de ministres qu'il se choisit lui-même.

De plus, comme il importe, surtout dans les gouvernements représentatifs, d'éviter l'omnipotence d'un groupe chargé de représenter la nation et de vouloir pour elle, il y a pour la création de pouvoirs distincts — et indépendamment de la considération des avantages d'une sorte de division du travail entre eux, — une raison provenant d'une observation profonde et de l'application d'une grande règle de construction constitutionnelle : la séparation des pouvoirs. Montesquieu a dit, et l'expérience a prouvé la sagesse de ses observations : « Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir. » Et autre part : « Tout serait perdu si le même homme, ou le même corps des principaux, ou des nobles, ou du peuple, exerçait les trois pouvoirs, celui de faire les lois, celui d'exécuter les résolutions publiques et celui de juger les crimes ou les différends des particuliers (1) ». De là la nécessité d'un pouvoir exécutif qui soit distinct des assemblées de représentants proprement dits, chargés de la tâche législative, et qui agisse avec la même indépendance

(1) *Esprit des Lois*. Livre XI (4 et 6).

qu'elles, en contrebalançant la redoutable influence qu'elles puisent dans leur nature d'interprète direct des volontés du pays (1).

Dans la constitution de 1875, le président de la République, quoique nommé par la Chambre des députés et le Sénat réunis en Assemblée nationale, a, par rapport à ces assemblées législatives, une indépendance identique à celle qu'elles ont elles-mêmes vis-à-vis de la nation.

Cette délégation successive par le pays de ses droits à différents pouvoirs n'est pas, il faut le répéter, une aliénation ou une abdication de sa toute-puissance : comme, du moins en France, il les confère tous à temps, plus ou moins directement, par la voie électorale, la souveraineté qui n'est que confiée provisoirement à certains individus, retourne périodiquement à sa source, et le pays peut toujours ainsi modifier la direction des affaires qui le concernent.

Ainsi délégation des divers attributs de la souveraineté du pays à différents pouvoirs, avec consultation des électeurs à des époques déterminées — et séparation de ces pouvoirs, tels sont les caractères du gouvernement représentatif français.

Il est facile à présent de dégager la conception du système parlementaire qui n'est qu'une forme du gouvernement représentatif, et de déterminer la

(1) C'est là aussi la raison d'être de l'indépendance, par rapport aux pouvoirs législatif et exécutif, du groupe judiciaire d'une nature toute spéciale, contesté par un certain nombre d'auteurs en tant que constituant un pouvoir distinct de l'exécutif. Une grande partie du corps judiciaire semble, toutefois, échapper aux conséquences de la souveraineté nationale par son inamovibilité qui a dû être édictée dans un but supérieur d'impartialité et de justice.

source et la nature de la responsabilité politique des ministres.

Il appartient aux Chambres, parce qu'elles tirent leur origine très intimement de la nation, et que, par suite, elles présentent par leur composition, les plus réelles garanties du respect et de la sauvegarde de ses droits et de ses intérêts, de protéger le pays contre les périls que l'action gouvernementale peut lui faire courir : elles sont donc chargées, avec un droit de contrôle et une influence efficace sur le pouvoir exécutif, de veiller sur celui-ci et de s'opposer à ses erreurs et à ses abus de puissance.

De plus, il est souvent nécessaire, dans un but supérieur d'ordre et d'harmonie, de ménager entre les pouvoirs législatif et exécutif, cependant séparés, une certaine collaboration et des influences réciproques. Il importe surtout d'amener rapidement et pacifiquement la solution de leurs conflits possibles. Ici encore, on ne peut, sans danger, appeler, à chaque difficulté, le jugement de la nation elle-même prise comme arbitre souverain : c'est aux organes du pouvoir législatif, parce qu'ils sont le plus directement issus du peuple et qu'ils sont présumés exprimer le plus fidèlement ses aspirations, de parler d'ordinaire en son nom et d'imposer en fait leur volonté en vertu même de la souveraineté nationale. Si c'était, au contraire, au pouvoir exécutif qu'appartînt normalement le dernier mot dans les conflits avec les assemblées, il puiserait dans la nature de ses fonctions une omnipotence qui risquerait de devenir la plus dangereuse des tyrannies.

Et c'est pourquoi nous retrouvons, dans le gouvernement parlementaire, au nom même de la souverai-

neté nationale, une quasi-révocabilité d'un pouvoir non par la nation elle-même, mais par un autre pouvoir au nom de la nation : c'est celle qui résulte de la responsabilité politique des ministres, lesquels forment le groupe actif du pouvoir exécutif dont le chef de l'Etat doit rester l'élément fixe et stable. Cette responsabilité nous apparaît donc comme ayant une double raison d'être : la sauvegarde des intérêts nationaux contre les dangers d'une puissante action gouvernementale, et la bonne harmonie des pouvoirs publics, toutes deux obtenues selon les exigences du principe de la souveraineté du peuple.

Si un différend grave s'élève entre les deux pouvoirs, le Parlement, se prévalant tacitement, pour ainsi dire, de la volonté nationale, pourra mettre en jeu la responsabilité politique des ministres. Par suite de la séparation des pouvoirs, il ne saurait s'agir pour lui d'une faculté de révocation directe à leur égard ; seul, le chef de l'Etat a ce droit, comme celui de leur nomination : c'est par un blâme plus ou moins exprès, un vote hostile ou même un refus de concours que les assemblées provoqueront la retraite des ministres. Cette indication donnée à ceux-ci de se retirer d'eux-mêmes ou au chef de l'Etat de les révoquer au besoin, sera d'ailleurs, nous le verrons, toute-puissante en fait. Seul le chef du gouvernement, titulaire du pouvoir exécutif, ne doit pas être atteint par cette responsabilité politique, si l'on ne veut pas créer pour le pays une dangereuse fréquence de troubles et un inévitable affaiblissement.

Ainsi cette révocabilité de fait des ministres par les assemblées législatives apparaît comme une conséquence du principe de la souveraineté nationale dont le pays est incapable de faire l'application directement

par lui-même dans ses affaires ordinaires : c'est le Parlement, son interprète le plus autorisé, qui parle pour lui. Il y a du reste un correctif à cette grande puissance des assemblées résultant de l'influence décisive sur le pouvoir exécutif qui a dû leur être attribuée : si ce pouvoir, en effet, conteste le jugement des Chambres, il doit avoir, dans tout vrai gouvernement parlementaire, la faculté d'en appeler par un moyen détourné à la nation elle-même, instituée en quelque sorte arbitre du différend. Tel est le but de la dissolution de tout ou partie du groupe parlementaire, à la suite de laquelle le pays est mis à même, par l'élection de nouveaux représentants, de blâmer les prétentions de leurs prédécesseurs et leur attitude à l'égard du ministère et du pouvoir exécutif. « Le président de la République peut, sur l'avis conforme du Sénat, dissoudre la Chambre des députés avant l'expiration légale de son mandat », dit l'article 5 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875. Si, en effet, le pays n'est pas apte à jouer ordinairement le rôle qui est dévolu au Parlement, il est, ce semble, capable, en certaines circonstances graves, d'apprécier si ses mandataires agissent conformément à ses intérêts et à ses besoins. Mais, par cela seul, l'arme de la dissolution apparaît comme devant être entre les mains du pouvoir exécutif d'un usage exceptionnel, et il convient en temps normal de regarder le jugement du Parlement par la voie de la responsabilité ministérielle, comme celui de la nation elle-même.

Tel est le sens du système parlementaire, dans lequel l'adhésion publique traduite par les Chambres est sans cesse nécessaire au pouvoir exécutif. « Il est, en effet, indispensable, a dit Prévost-Paradol (1), qu'en

(1) Prévost-Paradol. — *La France nouvelle*, p. 92 et 93.

cas de dissentiment entre les pouvoirs publics, le dernier mot reste à l'un d'eux. Si c'est au pouvoir exécutif que ce dernier mot doit rester, l'Assemblée populaire n'est plus qu'un corps consultatif et le despotisme est alors constitué sous la forme la plus abjecte puisque, au lieu d'une obéissance silencieuse et tranquille, les hommes sont réunis et consultés en apparence pour en arriver toujours à obéir à un seul, genre d'obéissance plus compliqué, plus solennel, plus réfléchi et par conséquent plus avilissant que la pure servitude. Si, au contraire, le dernier mot reste à l'Assemblée populaire, c'est la nation même qui prononce sur son sort par ses représentants, avec cet avantage que la nation peut toujours modifier son jugement en renouvelant ses représentants au moyen d'élections générales. »

— Perpétuellement révocables en fait par le Parlement, les ministres, dont la collectivité constitue l'organe le plus vivant et le plus expressif du pouvoir exécutif, doivent toujours rester en définitive loyalement dociles à la volonté de la nation.

C'est ainsi que la responsabilité politique des ministres contribue à assurer, dans tout gouvernement parlementaire, un respect profond et permanent du principe de la souveraineté nationale, et c'est pourquoi elle a été adoptée par notre constitution de 1875.

SECTION II

NÉCESSITÉ PRATIQUE DE L'APPLICATION EN FRANCE DE LA RESPONSABILITÉ POLITIQUE DES MINISTRES

Nous venons de déterminer la base théorique de la responsabilité politique des ministres ; il nous faut dé-

montrer maintenant la raison d'être de sa mise en pratique en France. Prouver son utilité, c'est, nous l'avons dit, justifier le régime parlementaire lui-même.

Il est une autre variété du gouvernement représentatif où les pouvoirs sont séparés d'une manière absolue, de telle sorte qu'ils sont pleinement indépendants les uns des autres. Restant dans le seul rôle de conseillers du chef de l'Etat et de directeurs supérieurs des différentes branches administratives, les ministres n'ont théoriquement aucun rapport avec les assemblées législatives, impuissantes à les blâmer ou à les renverser : ils n'en peuvent être membres et ils n'y ont, pas plus que le chef de l'Etat, ni la libre entrée, ni la parole. Dépouillés d'action collective sur la direction du gouvernement, ces ministres ne dépendent, en fait comme en droit, que du titulaire du pouvoir exécutif qui les choisit et les révoque à son gré, et qui est indépendant lui-même des Chambres. Chacun des pouvoirs enfin demeure strictement dans l'accomplissement de son rôle nettement déterminé, propre et exclusif.

Telle est la forme de gouvernement qui se propose en rivale du système parlementaire et dont le type est fourni par la constitution fédérale des Etats-Unis ; à leur imitation, la plupart des républiques américaines l'ont aussi adoptée. Si elle présente des côtés séduisants par une simplicité nette qui convient bien aux démocraties, si elle semble assurer aussi une puissance exécutive forte et stable, elle recèle, par suite de l'antagonisme possible des pouvoirs, des éléments perturbateurs qui ne pouvaient la faire admettre dans notre constitution de 1875, non plus d'ailleurs que dans celles de la plupart des Etats de l'Europe.

On oublie trop, lorsqu'on vante les bons résultats de ce gouvernement aux Etats-Unis que l'expérience dont on se prévaut n'est pas décisive ou qu'on ne peut du moins impunément la généraliser. Les Etats-Unis ne constituent pas un Etat unitaire, mais la fédération de nombreuses républiques, ayant toutes leur constitution, et par suite leur gouvernement spécial et leur administration. La constitution fédérale n'est, comme on le dit souvent, que le couronnement de tout l'édifice politique, et la forme fédérative diminue singulièrement l'étendue et l'importance des fonctions exécutives.

En France, au contraire, et dans presque tous les Etats de l'Europe, on trouve en général une forte centralisation qu'on peut même juger excessive pour notre pays. Le pouvoir exécutif y est par nécessité bien plus puissant, et partout il fait sentir son intervention. Sans parler des relations internationales, lorsqu'on se représente l'immense domaine de l'administration qui lui est soumise, lorsqu'on réfléchit qu'il lui appartient, par exemple, de nommer presque tous les fonctionnaires, de disposer d'une redoutable force armée nécessitée par la possibilité de graves complications extérieures avec d'autres nations, profondément unifiées, au point de vue militaire au moins, et de diriger enfin la plupart des services publics, on se rend aisément compte qu'en donnant à ce pouvoir exécutif une indépendance absolue, le soustrayant à la responsabilité parlementaire des ministres, on supprime du coup tout contrôle et toute garantie capables de l'empêcher de faire de sa vaste liberté d'action et de ses multiples prérogatives un usage contraire au sentiment public reflété par les Chambres.

Il faut, par conséquent, pour qu'un pouvoir d'une telle nature n'équivaille pas à la domination, que la

volonté nationale se manifeste à son égard d'une façon constante, et par une sanction bien autrement puissante que la seule élection du chef de l'Etat. Or, la responsabilité parlementaire des ministres permet précisément ce contrôle indirect, mais efficace, de la nation sur le pouvoir exécutif : s'il convient que celui-ci agisse librement, il faut qu'il se ménage aussi d'une manière permanente la confiance du Parlement. Nous savons qu'on a sagement écarté, en France, la réalisation de cette doctrine dérivée des idées de J.-J. Rousseau et qui nous ramène au gouvernement direct, d'après laquelle les fonctions du pouvoir exécutif se bornent à l'application des décisions d'une assemblée exprimant, à défaut de la nation elle-même, le plus fidèlement possible, les volontés présumées du peuple. On reconnaît, en effet, chez nous, un rôle plus vaste au pouvoir exécutif : il a aussi la mission, justifiée par l'expérience que lui donne la pratique des affaires publiques, de collaborer à la formation de la loi et même de la compléter largement par voie de réglementation avec une délimitation de compétence souvent imprécise. Il faut donc, ici encore, que les assemblées accordent leur assentiment au pouvoir exécutif, le contrôlent, préviennent en matière législative ses décisions abusives ou ses tentatives dangereuses.

En résumé, « nul argument, a dit M. Jules Ferry, n'est d'ailleurs à tirer du régime américain en faveur d'une doctrine pour laquelle on est trop porté à l'engouement. Avec notre unité nationale, à laquelle nul ne peut songer à toucher et qui exige l'unité du budget, l'unité du pouvoir réglementaire, l'unité du commandement militaire, les ministres, irresponsables devant les assemblées, indépendants d'elles pour la

durée de leur pouvoir, pourraient facilement gouverner contre elles, et ne tarderaient pas à dominer l'autorité législative. Ce n'est pas à la séparation chimérique des pouvoirs qu'on aboutirait, mais à l'absorption de tous les pouvoirs par les dépositaires de l'exécutif (1). »

Le concours continu d'un pouvoir exécutif solidement constitué et d'un pouvoir législatif légitimement muni d'une influence prédominante, tous deux pourvus toutefois de titulaires distincts et en principe indépendants les uns des autres, tel est donc et tel doit être l'esprit de notre système parlementaire : celui-ci coordonne l'action des pouvoirs et permet, grâce à la responsabilité parlementaire des ministres, de liquider dans le sens probable de la volonté nationale, des conflits qui, dans le cas d'une séparation absolue de ces pouvoirs, pourraient provoquer un malaise intolérable et même des luttes dangereuses par suite de l'omnipotence exécutive.

Il y a donc une façon rationnelle de comprendre, avec des correctifs et des ménagements nécessaires, la règle de la séparation des pouvoirs. Une grande sagesse politique est, en effet, indispensable dans les gouvernements qui l'entendent d'une manière absolue (2) ; et

(1) Discours de M. Jules Ferry, président du conseil, lors de la présentation d'un projet de revision des lois constitutionnelles, dans la séance de la Chambre des députés, du 15 octobre 1888. (*Journal officiel*, débats parlementaires de la Chambre, année 1888, p. 2170).

(2) La séparation absolue des pouvoirs, « la théorie des freins et des contre-poids », est, même aux Etats-Unis, où nous savons qu'elle devrait rencontrer cependant moins d'obstacles, la cause d'une gêne permanente. Aussi doit-on y recourir d'une manière occulte aux pratiques du gouvernement parlementaire, par les communications de fait qui s'établissent entre le pouvoir exécutif et les membres ou les comités du Congrès.

l'on ne peut même expliquer le fonctionnement satisfaisant des systèmes étrangers au parlementarisme que par les conditions spéciales, les traditions, l'éducation politique, le caractère et les mœurs des peuples chez lesquels ils sont appliqués.

Notre histoire démontre éloquemment l'utilité en France du système parlementaire. Chaque fois que, dans le cours de ce siècle, le pouvoir exécutif y est parvenu à s'affranchir de l'influence efficace des assemblées, c'est qu'il puisait une force exceptionnelle dans des circonstances politiques particulières ou dans l'ascendant de ses succès. Après les expériences et les folies de l'époque révolutionnaire, dont les deux constitutions qui furent appliquées, celle de 1791 et celle de l'an III, reposèrent sur la séparation tranchée des pouvoirs, Napoléon I^{er} réussit à créer à son profit un régime despotique qu'il maintint longtemps par le prestige de ses victoires ; mais quand, après ses grands revers, il tenta, dans la période des Cent-Jours, de rétablir son gouvernement, il dut adopter le système parlementaire par la constitution de l'« Acte additionnel ». La première Restauration avait alors déjà eu lieu, non pas avec l'ancien régime absolu, dont la survivance était manifestement impossible, mais avec la monarchie parlementaire ; et la révolution détrôna les Bourbons du jour où ils tentèrent trop nettement un retour vers le gouvernement personnel. Une nouvelle charte, celle de 1830, plus libérale que celle de 1814, dut être appliquée sincèrement. Sans doute, dans la suite, avec les imprudentes utopies de la seconde République, un chef de l'Etat dont le pouvoir reposait directement sur le suffrage populaire et qui se sentait fort de la responsabilité générale qui lui incombait, sut profiter sans scru-

pules d'un obscurcissement de l'opinion publique troublée et trompée, pour instituer brutalement un régime faussement démocratique, en réalité dictatorial ; mais, par la force des choses, un retour vers le système parlementaire dut se dessiner, dès l'année 1860, dans le gouvernement du second Empire.

On peut tirer des faits qui précèdent une conclusion générale : chaque fois que le pouvoir exécutif, exploitant une situation caractérisée par des crises ou un malaise social ou politique, est parvenu à s'attribuer une forte indépendance par rapport à la représentation nationale, il lui a été impossible de conserver longtemps cette allure dominatrice dont l'arbitraire menaçant ne faisait plus de la liberté qu'une vaine expression. Il est en réalité de toute évidence que c'est pour les gouvernements une faute peut être fatale que de dédaigner les sentiments profonds de la masse populaire et de persister longtemps à les méconnaître. Et voilà ce qui explique pourquoi le système parlementaire a un heureux effet en assurant dans les affaires du gouvernement l'influence constante du pays par l'intermédiaire des Chambres qui, partout et toujours, ont, du reste, manifesté la prétention de surveiller les organes exécutifs et d'intervenir dans leur action.

On comprend par là même que, lors de l'élaboration constitutionnelle des lois de 1875, la règle de la responsabilité politique des ministres se soit pour ainsi dire imposée par son utilité évidente. Tandis qu'il y eut tant de résistances, de tergiversations et de débats passionnés lorsqu'il fut question de déterminer la forme générale et l'esprit du gouvernement à créer et que les discussions portèrent sur l'élection et les prérogatives du président de la République ou sur

l'institution du Sénat, les délibérations, au contraire, qui furent consacrées au fonctionnement intime du mécanisme constitutionnel, c'est-à-dire à l'établissement de la responsabilité parlementaire des ministres, furent très courtes et eurent lieu sans contestations sérieuses. L'article 6 de la loi du 25 février 1875 vint proclamer nettement cette responsabilité : « Les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du gouvernement et individuellement de leurs actes personnels ». Tels sont les termes du premier alinéa de cet article ; ils ne visent que la responsabilité politique, bien qu'on ait parfois prétendu à tort que les mots « et individuellement de leurs actes personnels » se référaient à la responsabilité pénale des ministres ou à leur responsabilité civile, qui constituent des garanties extraordinaires contre le pouvoir exécutif. L'article 12, deuxième alinéa, de la loi du 16 juillet 1875 vise cette responsabilité pénale qui est bien différente de la responsabilité parlementaire, puisqu'elle exige l'intention criminelle de la part des ministres, et qui n'est plus mise en pratique que très rarement dans le droit constitutionnel moderne, parce que l'usage de la responsabilité politique, moyen essentiellement préventif, l'a rendue inutile et l'a fait tomber en désuétude (1).

(1) On ne peut citer, dans notre histoire parlementaire, que deux poursuites qui ont, du reste, abouti à des condamnations : l'une, en décembre 1830, contre les membres du cabinet Polignac ; l'autre, en 1847, contre des ministres concussionnaires. Sous le régime actuel, il y a eu deux propositions de mise en accusation de ministres qui n'ont pas abouti : l'une en mars 1879, à la suite d'une enquête parlementaire sur les élections des 14 et 28 octobre 1877, contre les ministères de la période dite du Seize-Mai, dont la Chambre se contenta de livrer seulement les desseins et les actes criminels « au jugement de la conscience nationale » ; l'autre bien moins fondée, en mars 1885, contre le ministère Ferry, à la suite de l'échec de Lang-Son, au Tonkin.

« Les ministres — dit cet article, — peuvent être mis en accusation par la Chambre des députés pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions. En ce cas, ils sont jugés par le Sénat. » Cette responsabilité est aussi une conséquence de la souveraineté nationale : c'est le droit d'accusation par le pays de certains de ses mandataires qui ont abusé sciemment de la puissance qu'ils détenaient en son nom, droit qui, dans le gouvernement représentatif, est exercé par l'intermédiaire des assemblées. Quant à la responsabilité civile, aucun texte ne la consacre spécialement et il est difficile de la réglementer avec précision parce qu'elle met plutôt en jeu les principes du droit civil et du droit administratif que ceux du droit constitutionnel.

La loi du 16 juillet 1875, en édictant dans son article 6 que « les ministres ont leur entrée dans les deux Chambres et doivent être entendus quand ils le demandent », consacra à nouveau d'une manière implicite la règle de la responsabilité politique dont elle facilitait l'application. Les ministres ont, en effet, dans le gouvernement parlementaire, de constants rapports avec les assemblées : ils sont tenus très fréquemment de paraître devant elles afin d'expliquer leurs intentions et de défendre leurs actes. Des intermédiaires, n'ayant pas à justifier leurs propres agissements, s'acquitteraient sans doute d'une manière imparfaite de cette tâche. Le pouvoir exécutif a de plus une grande part à la législation par suite de la mission qui lui incombe de la compléter par une réglementation inspirée de son esprit, et aussi grâce à son droit d'initiative des lois elles-mêmes dont il est le mieux placé pour connaître les insuffisances et préparer judicieusement les réformes. Il appartient donc aux ministres de participer au travail législatif,

non seulement en présentant et en défendant des projets de loi qui sont, d'ailleurs, généralement considérés par les Chambres avec une attention sérieuse et qui aboutissent, par suite, assez fréquemment, mais en combattant aussi toutes les propositions qu'ils jugent dangereuses. Ils exercent cette influence pleine d'autorité jusqu'au jour où les Chambres la désavouent gravement et c'est alors un blâme qui, par suite de leur responsabilité politique, a souvent leur retraite pour conséquence. De là, la grande utilité pratique, que nous constaterons, de recruter les ministres parmi les membres éminents de la majorité parlementaire : ils apparaissent en effet comme ses directeurs naturellement chargés, tant qu'ils ont sa confiance, de la guider, de l'éclairer et de faire surgir ses volontés précises.

On ne doit pas toutefois exagérer le caractère de ces relations incessantes entre les deux pouvoirs législatif et exécutif dans notre système parlementaire, et dire que, par leur responsabilité politique, les ministres sont ramenés en définitive au rôle de subordonnés purs et simples des assemblées. Cette conception serait des plus inexactes ; dans notre constitution, le principe de la séparation des pouvoirs subsiste toujours dans une large mesure, toute la puissance publique n'est pas concentrée dans les mêmes mains. L'indépendance du pouvoir exécutif, loin de disparaître entièrement, est même la raison d'être de la responsabilité des ministres. Ceux-ci ne sont pas, en principe et directement, nommés et révoqués par les Chambres, et enfin certaines prérogatives du pouvoir exécutif, les droits de renvoi d'une loi à une seconde délibération, d'ajournement et de disso-

lution, impliquent son existence propre et autonome.

Il existe, il est vrai, un système politique auquel, avec M. Esmein, on peut donner la dénomination de système semi-représentatif, qui est un retour vers le gouvernement direct et dans le sens duquel tend à se transformer le gouvernement représentatif. La forme parlementaire surtout paraît se prêter à cette évolution. Le gouvernement semi-représentatif (1) poursuit un but unique : réaliser de la façon la plus adéquate possible la volonté de la nation exprimée par la majorité des électeurs politiques. Ici le peuple délègue encore l'exercice quotidien de ses pouvoirs à une assemblée qui détient pour lui le principe de tous les attributs de la souveraineté. Les individus chargés de la fonction exécutive ne sont plus que les subordonnés immédiats de l'organe législatif qui les désigne en qualité de mandataires du peuple. De même que la constitution peut ordonner aux représentants de respecter l'expression de la volonté populaire, manifestée par des votations sur des questions constitutionnelles et législatives, et capables même d'annuler leurs décisions, de même les ministres doivent observer servilement les volontés de l'assemblée. Elle est dépositaire des pouvoirs de la nation et, en dehors d'elle, il n'y a, en réalité, que des agents et des fonctionnaires. On ne peut donc trouver à côté d'elle un pouvoir exécutif détenant une part de la souveraineté ; et la responsabilité politique des ministres, telle que nous l'entendons actuellement en France, ne saurait plus s'exercer.

(1) Esmein. — *Deux formes de gouvernement*, dans la *Revue du droit public et de la science politique*, janvier-février 1894.

On sait que ce système avait été consacré brusquement et sans les transitions nécessaires par la constitution de 1793, qui ne fut jamais, il est vrai, mise à exécution : Le conseil exécutif de vingt-quatre membres qui était à la nomination de l'Assemblée unique et les ministres, véritables commis subalternes, qu'il était, à son tour, chargé de choisir, ne devaient plus avoir qu'un rôle étroit d'exécuteurs des volontés de cette Chambre ; mais les lois, par contre, avaient besoin de recevoir la ratification expresse ou tacite du peuple. Le régime de la Convention nous présente déjà, l'application suffisamment édifiante, quoique partielle, de ce système, sauf qu'en réalité le comité du Salut public exerça par la terreur un pouvoir longtemps omnipotent et despotique.

On peut citer, aujourd'hui, la constitution fédérale suisse, comme nous offrant un exemple remarquable, mais, en fait, bien moins excessif, du fonctionnement de ce système : l'Assemblée fédérale, formée par la réunion du Conseil national et du Conseil des Etats (1), élit tous les membres de l'organe exécutif, le Conseil fédéral et les ministres qui le composent se trouvent vis-à-vis d'elle dans une subordination légalement établie. En matière législative et en matière exécutive, ils sont entièrement soumis aux volontés de l'Assemblée, à laquelle ils obéissent sans cesse de bonne grâce, sans aucune velléité de résistance ou de

(1) Si nous sommes ici en présence de deux assemblées, c'est que le Conseil des Etats joue le rôle du Sénat américain et représente le lien fédéral. Mais la répulsion du peuple suisse pour la création de deux chambres est certaine. Il suffit, pour s'en rendre compte, d'examiner les dispositions constitutionnelles particulières à chacun des cantons où le système semi-représentatif a été presque universellement consacré.

démission : à vrai dire, ils ne constituent qu'un simple comité préposé à la préparation et surtout à l'expédition des affaires. Il convient d'ajouter toutefois, que l'exercice, dans certaines conditions, du referendum par la masse des citoyens, vient atténuer l'omnipotence de l'Assemblée nationale, et rétablir un peu l'équilibre constitutionnel qui sans cela serait, peut-être, trop compromis à son profit.

Or, consacré par la constitution de 1875, ce système de gouvernement (1), dont l'application est relativement facile lorsqu'elle est favorisée, comme en Suisse, par une réelle sagesse politique de la nation et peut-être aussi par des traditions anciennes, eût été la source de véritables périls pour notre pays. Nous avons dit qu'en France et en général dans tous les Etats unitaires de l'Europe, il est nécessaire que le pouvoir exécutif soit d'une constitution très puissante ; mais que, par là même, il aboutirait facilement à la dictature, s'il jouissait d'une indépendance abso-

(1) Ce système politique essentiellement démocratique, qui cherche l'expression presque directe de la volonté populaire, a été souvent préconisé à l'encontre du régime parlementaire. Les membres de l'Assemblée nationale, appartenant à la gauche radicale, qui, lors du vote des lois constitutionnelles, se refusaient à admettre l'irresponsabilité du président de la République et son droit de dissoudre la Chambre, étaient partisans de son application : ils ne voulaient faire du pouvoir exécutif qu'un simple organe d'exécution des volontés du Parlement. Déjà, en 1848, l'amendement Jules Grévy, proposé lors de l'élaboration de la constitution, tendait nettement au système conventionnel. Il était ainsi conçu : « L'Assemblée nationale délègue le pouvoir exécutif à un citoyen, qui reçoit le titre de président du conseil des ministres. Le président du conseil est nommé par l'Assemblée nationale, au scrutin secret et à la majorité des suffrages. — Il est élu pour un temps illimité, il est toujours révocable. » Mais, par bonheur, ce projet avait été raisonnablement repoussé par la Constituante de 1848.

lué par rapport aux Chambres et s'il ne répondait pas de ses actes par la responsabilité parlementaire des ministres. Or, inversement, il ne faut pas qu'il soit trop affaibli; car ce serait un danger non moins redoutable, si les organes exécutifs étaient absolument subordonnés à un pouvoir législatif, inhabile à coup sûr d'ailleurs, au rôle immense qui lui incomberait alors. Ce qui peut exister en Suisse, où le rôle de l'exécutif, comparé à ce qu'il est en France, est singulièrement restreint, ne saurait sans danger fonctionner dans un grand pays centralisé comme le nôtre. La tâche gouvernementale y est trop lourde et trop complexe pour être abandonnée presque entièrement aux volontés incohérentes d'assemblées, retenant même le principal exercice du pouvoir réglementaire. Il faut à l'exécutif, pour qu'il puisse faire face aux besoins multiples et divers de l'Etat, beaucoup d'esprit de suite et une allure libre et empreinte de force et de fierté.

Aussi les ministres doivent-ils pouvoir agir avec autorité et avec énergie, en revendiquant hautement la responsabilité de leurs actes et en se prévalant sans cesse de la confiance du Parlement et de la nation. Dépourvu, au contraire, d'une véritable initiative, réduit au rôle de subalterne et de commis d'exécution des assemblées, ayant à s'autoriser sans cesse de leurs résolutions, le pouvoir exécutif, ou mieux le comité d'exécution, manifesterait fatalement une timide et dangereuse mollesse dans les grandes circonstances et pour la sauvegarde des intérêts les plus sérieux.

Ce qui caractérise souvent les régimes autoritaires qui sont parvenus à s'imposer, c'est la prompte décision et la vigueur d'une action qui échappe aux hésitations et aux lenteurs de l'intervention et du contrôle plus ou moins direct du pays, mais qui peut être aussi,

par là même, néfaste à ses intérêts. C'est toutefois, si on la considère en elle-même, une faculté précieuse et susceptible de procurer les plus grands avantages, du moins lorsqu'elle est sagement mise à profit. Aussi faut-il se proposer, avec le système parlementaire, de retrouver le plus possible cette force de gouvernement, tout en écartant alors le danger de ses abus.

C'est pourquoi la fonction exécutive ne doit pas être remise en France à un organisme sans prestige, débile par sa constitution et placé dans une étroite dépendance à l'égard des assemblées. Il faut, au contraire, un véritable pouvoir, séparé des Chambres, — du moins en principe, sinon absolument en fait, — agissant directement au nom du pays en s'inspirant de ses besoins, capable enfin de bien remplir, grâce à une grande force et à une large liberté d'action, le rôle si vaste dont il est chargé. Le Parlement est là pour contrôler au nom du pays les actes du gouvernement ; et c'est en se sentant fort de l'appui de la majorité des Chambres que le ministère doit agir librement sous sa propre responsabilité.

« Il y a trois mois, disait à l'Assemblée nationale M. Laboulaye, vous avez décidé que le président gouvernerait avec des ministres pris communément dans les deux Chambres, et qui, représentants du pouvoir devant le Parlement et représentants du Parlement devant le pouvoir, devraient se retirer, quand l'accord serait rompu (1) ».

(1) M. Laboulaye : Dans son rapport sur le projet de loi qui devait aboutir à la « loi constitutionnelle sur les rapports des pouvoirs publics » du 16 juillet 1875. (*Journal officiel* du 10 juin 1875, p. 4160.)

C'est là un commentaire saisissant de l'article 6 de la loi du 25 février 1875 et en même temps un aperçu de l'état de choses qu'a voulu créer la constitution.

Peut-être y a-t-il quelque inexactitude dans la formule employée : les ministres font eux-mêmes partie du pouvoir exécutif et de lui seul. Si leurs volontés sont en complet accord avec celles des Chambres, c'est que leur politique répond aux tendances qu'elles manifestent et dont ils s'inspirent d'ailleurs ; mais ils ne sont pas pour cela, à parler juste, les représentants du Parlement. Toutefois, il est vrai qu'également éloigné des dangers d'une indépendance absolue et d'une soumission excessive à l'égard des assemblées, le ministère, organe exécutif, apparaît comme constituant entre les pouvoirs l'instrument de cet accord constant qui fait le mérite du régime parlementaire. Il y a ainsi « à côté de Chambres puissantes, un pouvoir exécutif muni de larges prérogatives, assuré d'une grande liberté de mouvement, et sans autres entraves sérieuses que celles de la responsabilité ministérielle qui ne doit rien retirer à un grand gouvernement de la force dont il a besoin quand des Chambres fermes dans leur contrôle, mais ni taquines, ni jalouses, savent produire de bons ministères et les soutenir (1) ».

(1) Ch. Lefebvre : *Etude sur les lois constitutionnelles de 1875*, p. 131.

CHAPITRE II

L'irresponsabilité du chef de l'Etat et la responsabilité politique des ministres. Leur influence sur le rôle du Président de la République.

SECTION I

LA RÈGLE DE L'IRRESPONSABILITÉ DU CHEF DE L'ÉTAT

Un des principes du gouvernement parlementaire, qui trouve sa justification dans les plus sérieuses considérations expérimentales, est la nécessité de proclamer l'irresponsabilité du chef de l'Etat. La coutume anglaise, dont elle provient traditionnellement, lui a donné cette formule énergique : « Le roi ne peut mal faire. »

Il n'est pas bien difficile en effet de comprendre, que si, avec la dignité et l'importance de son rang, le chef de l'Etat se trouvait soumis à une responsabilité constitutionnelle réellement effective, le pays serait dangereusement troublé et les désordres les plus graves seraient à craindre, chaque fois qu'elle serait mise en pratique. En exposant les fonctions du chef du gouvernement à des changements de personnes trop rapprochés, on ébranlerait sans doute les institutions

politiques et on donnerait prétexte à remettre fréquemment en débat les dispositions mêmes de la Constitution.

Une responsabilité vraiment pratique du pouvoir exécutif ne peut donc guère se concevoir que sous la forme de la responsabilité des ministres, et plus spécialement de leur responsabilité politique, la plus efficace de toutes ; mais alors cette dernière réclame elle-même absolument l'irresponsabilité du chef de l'Etat, grâce à laquelle le pouvoir exécutif parvient seulement à obtenir certaines conditions de stabilité et de force qui lui sont indispensables. Si, en effet, au milieu des chutes répétées des ministères, il ne restait pas dans le gouvernement un organe doué d'une sérieuse fixité, capable de maintenir les traditions essentielles du gouvernement et de rendre plus sûres ses relations extérieures, des secousses violentes dans l'évolution politique seraient sans cesse à redouter à l'intérieur, et l'autorité et le crédit du pays, à l'étranger, risqueraient, à coup sûr, d'être considérablement amoindris.

Afin d'éviter des perturbations redoutables, pour donner au gouvernement une individualité plus caractérisée et plus ferme, et pour corriger enfin dans la mesure absolument indispensable les inconvénients de la mobilité ministérielle, il faut donc qu'une fixité relativement grande et un certain avenir soient assurés au pouvoir exécutif ; il est par conséquent nécessaire que, d'après la Constitution, le titulaire du pouvoir exécutif soit irresponsable, surtout dans le sens politique du mot, et puisse constituer ainsi un élément qui trouve sa force dans une sérieuse stabilité.

C'est pourquoi le deuxième paragraphe de l'article 6 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 est

ainsi conçu : « Le Président de la République n'est responsable que dans le cas de haute trahison. »

Il ne peut résulter de cette règle aucun inconvénient pour le pays, car les ministres répondent de l'usage que le pouvoir exécutif tout entier fait de sa puissance. L'article 3 de la loi du 23 février 1875 édicte, en effet, dans le dernier paragraphe que : « chacun des actes du Président de la République doit être contresigné par un ministre. » Ce contreseing est la cause de la responsabilité parlementaire des ministres, sous une forme en quelque sorte matérielle et tangible (1). La responsabilité dont le Président de la République est déchargé ne disparaît donc pas en définitive : elle se retrouve dans le ministère (2) ; et c'est celui-ci qui répond des actes du chef de l'Etat, dont les prérogatives, à la simple lecture du texte constitutionnel, semblent si considérables. Parmi ces actes, les uns tendent à l'exécution des lois ; les autres, d'une nature discrétionnaire, supposent une décision arbitraire et constituent plus spécialement ses « prérogatives ». Or, la responsabilité ministérielle offre la meilleure garantie possible contre les abus qui pourraient résulter de l'exercice de ces deux catégories d'actes.

(1) La pratique du contreseing ministériel a été admise plus ou moins expressément sous tous les régimes politiques qui se sont succédés en France ; elle n'a pas toujours eu évidemment le sens parlementaire que nous indiquons ; mais elle a du moins toujours servi à certifier la signature du chef de l'Etat et à constater la conformité de l'acte à la nature du département du ministre qui contresignait. Cette dernière utilité de contreseing subsistait toujours à côté de sa signification parlementaire.

(2) On pourrait, à la rigueur, chercher une signification plus profonde de la responsabilité des ministres s'étendant aux actes du chef de l'Etat : « Je ne sais, écrivait Montesquieu, comment il arrive qu'il n'y a presque jamais de prince si méchant que son ministre ne le soit davantage. » *Lettres persanes*, I, 227.

Notre constitution de 1875 s'est montrée d'une sage logique dans ses dispositions; et l'on peut même dire d'une manière générale, que la responsabilité exclusive des ministres résultant de leur contreseing, de leur attitude politique et des actes de leur administration doit être considérée, lorsqu'elle est jointe à la responsabilité du chef de l'Etat, titulaire du pouvoir exécutif, comme caractérisant un système parlementaire complet et bien compris (1).

Les conditions de notre situation politique nous font d'ailleurs une obligation impérieuse d'observer fidèlement ces règles du droit public (2). Nous savons

(1) Certaines de nos constitutions, comme celle de 1848 qui, d'ailleurs, ne consacrait le système parlementaire que d'une façon indécise, et toutes les dispositions constitutionnelles par lesquelles le second Empire a manifesté son retour vers le parlementarisme, méconnaissaient cette règle; les institutions qu'elles créaient présentaient par suite un vice de construction fort dangereux. C'est ainsi que le sénatus-consulte du 21 mai 1870 portait dans son article 13 : « L'empereur est responsable devant le peuple français auquel il a toujours le droit de faire appel, » et dans l'article 19 : « L'empereur nomme et révoque les ministres... Ils sont responsables. »

(2) Quelques difficultés pourraient surgir de la nécessité où se trouve le chef de l'Etat d'obtenir toujours le contreseing ministériel. C'est, d'après la tradition parlementaire, aux ministres congédiés qu'il doit s'adresser pour contresigner l'acte confiant le pouvoir à leurs successeurs. Mais que décider si, par exemple, le cabinet en retraite refusait de contresigner ce décret? Il semble qu'après s'être inutilement adressé au président du Conseil sortant, le chef de l'Etat devrait demander le contreseing successivement à tous les autres ministres. En cas de refus général, il n'aurait qu'à s'adresser au nouveau président du Conseil en le chargeant de contresigner, avec sa propre nomination, celle de ses collègues. C'est du moins ainsi que la constitution grecque résout, par son article 30, cette difficulté délicate. Notre constitution de 1848 (art. 67) avait pris logiquement le soin de déclarer que le contreseing ministériel ne serait pas nécessaire pour la nomination et la révocation des ministres.

que l'entière irresponsabilité des organes exécutifs, conséquence d'une séparation des pouvoirs absolue, serait trop périlleuse en France avec la puissance d'action qui est nécessaire au gouvernement pour l'accomplissement de son rôle considérable.

Il est vrai qu'en dehors de ce dernier système constitutionnel, on trouve encore dans la monarchie absolue l'irresponsabilité des ministres, car ceux-ci ne dépendent en fait et en droit que du chef de l'Etat, lui-même irresponsable : mais cette forme de gouvernement a disparu en France, avec la Révolution, sans espoir de retour, et, dans toute l'Europe, elle ne subsiste complètement qu'en Russie. Elle est, en effet, à peu près impraticable, avec le progrès intellectuel et le développement des revendications populaires, puisqu'elle apparaît, d'une manière évidente, comme la négation du principe de la souveraineté nationale.

Quant à la responsabilité du seul chef de l'Etat s'exerçant directement devant la nation elle-même, telle qu'on la rencontrait sous les régimes plébiscitaires du premier et du second Empire, elle était, en vérité, illusoire : c'était à l'empereur à la mettre en jeu lorsqu'il le jugeait bon, lorsque le moment lui en paraissait favorable ; et le plébiscite constituait, en réalité, auprès du pays aveuglé ou trompé, une incitation à ratifier tout ce qu'on lui proposait, même les usurpations et les attentats.

Si l'on décide, d'autre part, que la responsabilité du chef de l'Etat doit s'exercer devant le Parlement, celui-ci redoute de la mettre en œuvre, par crainte de susciter des troubles dangereux. Lorsque de plus les ministres sont, eux aussi, politiquement responsables, la faiblesse du pouvoir exécutif devient alors extrême par son instabilité. Non seulement

le départ du ministère est naturellement amené par celui du chef de l'Etat, mais ici, inversement, la crise ministérielle risque d'entraîner encore la démission du chef de l'Etat qui est, à elle seule, pour le pays une menace des plus graves perturbations.

C'est pourquoi on hésitera toujours à mettre en pratique la responsabilité du titulaire du pouvoir exécutif. On l'a bien vu de 1871 à 1873, à l'égard de M. Thiers, responsable devant l'Assemblée nationale ; il obtint, en effet, parfois auprès d'elle, des succès inespérés, parce que elle craignait d'amener sa démission par un vote défavorable. Aussi devait-elle s'efforcer, par la loi du 13 mars 1873, d'éloigner autant que possible le président de la République de ses séances.

La chute du chef de l'Etat constitue, en effet, une crise évidemment bien plus redoutable que celle résultant de la simple démission d'un cabinet. La responsabilité du chef du gouvernement enlève du reste de l'importance à celle des ministres, autorités de second ordre. Le pouvoir exécutif est placé entièrement sous la domination des Chambres, c'est-à-dire que la confusion des pouvoirs existe, avec presque tous ses inconvénients, au profit des assemblées.

On ne peut donc concevoir la responsabilité devant le Parlement du titulaire même du pouvoir exécutif que comme anormale, dans une période d'élaboration constitutionnelle, alors qu'une assemblée inquiète, en principe dépositaire souveraine de tous les droits de la nation, veut, pour ne pas engager l'avenir, conserver une entière liberté d'action, tout en satisfaisant cependant aux nécessités pratiques du moment, par l'institution d'un pouvoir exécutif provisoire, chargé d'être, dans une mesure étroite, son inspirateur et son mandataire.

Aussi est-ce avec raison que la constitution de 1875 a admis les véritables règles du régime parlementaire : une fois élu par les deux Chambres réunies en Assemblée nationale et agissant au nom de la nation, bien que ce ne soit pas ici en vertu de leur pouvoir législatif, le président de la République, couvert par ses ministres politiquement responsables, acquiert une situation indépendante qui ne souffre aucune révocation directe ou indirecte ; et, sauf le cas presque illusoire où il serait poursuivi en vertu de l'étroite responsabilité pénale qui résulterait d'un fait spécial de haute trahison, il reste, pendant la durée de ses fonctions, constitutionnellement intangible.

Il ne faut pas que les Chambres cherchent à tourner cet obstacle de l'irresponsabilité du président de la République en faisant une opposition systématique à tous les ministères, même à ceux qu'il constituerait dans un esprit respectueux des tendances de la majorité parlementaire. De cette façon le chef de l'Etat pourrait en effet, se trouver exposé à la manifestation d'opinion des Chambres qui parviendraient à le mettre dans l'impossibilité de garder le pouvoir en refusant confiance de parti pris à tous les cabinets qu'il instituerait. C'est ce moyen indirect, mais efficace, que la Chambre semblait résolue à employer pour amener la retraite du président Jules Grévy qu'elle voulut du moins atteindre par le vote qui entraîna la première démission du ministère Rouvier. D'ailleurs le président de la République protesta à juste titre dans son message de démission contre une sorte de pression morale indirecte par laquelle le Parlement l'amenait à se retirer : « Le Sénat et la Chambre des députés — disait-il — viennent de voter

une double résolution qui, sous la forme d'un ajournement à heure fixe pour attendre un message promis, équivaut à une mise en demeure au président de la République de résigner son pouvoir. » Or, en donnant au chef de l'Etat, pour des raisons supérieures, le privilège de l'irresponsabilité, la constitution s'oppose à toute manœuvre qui ne ferait de cette disposition nécessaire qu'une vaine affirmation. Le président de la République pourrait, à la rigueur, si l'opposition systématique à tous les ministères venait de la Chambre, tenter, avec l'appui du Sénat, le recours suprême de la consultation nationale par la voie de la dissolution. Mais c'est là une ressource toujours extrême, et il vaut mieux espérer des mœurs parlementaires qu'elles condamneront toute atteinte qu'on essaierait de porter, par l'abus de l'exercice de la responsabilité politique des ministres, à l'autorité présidentielle, telle qu'à dû la déterminer la constitution.

On est parfois induit à méconnaître sous le régime républicain cette règle de l'irresponsabilité du président de la République, parce qu'elle paraît de prime abord fort difficile à concilier avec lui, et parce qu'elle semble toujours un peu une sorte de menace d'obstructionnisme ou de pouvoir personnel. Nous devons reconnaître, du moins, que cette irresponsabilité du chef du gouvernement est en réalité dans la République une extension hardie d'une disposition de la monarchie parlementaire. Elle semble plus facile à expliquer avec les gouvernements héréditaires où la responsabilité ministérielle, l'existence et les droits des assemblées constituent la seule part faite au principe de la souveraineté nationale et sont dès lors conçus comme des limitations à la toute-puissance du

souverain. Celui-ci échappe légalement aux conséquences de ce principe auquel son existence ne répond guère que par une fiction presque absolue. Comme, au point de vue individuel, sinon toujours au point de vue dynastique, il tient ses droits de la naissance, ses torts ne peuvent détruire, théoriquement, le titre en vertu duquel il règne. Sous notre régime républicain, qui est plus soucieux d'une constante réalisation de la volonté nationale, le chef de l'Etat, indirectement issu du suffrage populaire, n'est, au contraire, qu'un représentant choisi par la nation ; et celle-ci devrait avoir à tout instant, semble-t-il, la faculté d'amener sa retraite par l'initiative de ses mandataires, si elle jugeait qu'il s'acquitte imparfaitement de son rôle. Or, nous savons que, sauf la disposition par laquelle elle édicte une responsabilité pénale pour l'hypothèse très improbable de haute trahison, la constitution ne fournit au principe de la souveraineté nationale aucune sanction à l'égard des actes du président de la République.

Il y a de ce fait une explication aussi évidente que décisive : l'irresponsabilité du chef du pouvoir exécutif est encore plus nécessaire dans une république démocratique que dans une royauté, par suite du besoin de fortifier le gouvernement soumis en dernière analyse à un système électif très étendu. Les inconvénients qui pourraient en résulter sont d'ailleurs amoindris dans notre constitution républicaine, où les exigences du principe de la souveraineté nationale reçoivent une large satisfaction, même au sujet des pouvoirs départis au chef de l'Etat ; en effet, tandis que, dans les circonstances normales, un monarque demeure sur le trône jusqu'à la fin de son existence, la question du maintien à la présidence de la République de telle ou telle personnalité, se présentant au

contraire, à terme fixe, tous les sept ans, il y a, dans ce dernier cas, pour le pays, une faculté, à des intervalles très rapprochés, de renvoyer, s'il le juge bon, les chefs de l'Etat dont la présence à la tête de ses affaires lui semble néfaste.

Il est, d'ailleurs, bien curieux de constater que, en fait, c'est plutôt la responsabilité de chef de l'Etat, se bornât-elle à une responsabilité générale pénale, qui semble se prêter, par la force morale qu'elle donne à sa conduite, à des entreprises absolutistes de sa part. Sous la seconde République, l'article 68 de la constitution de 1848 déclarait, en termes assez imprécis, le président responsable de tous ses actes : cette responsabilité qui laissait des doutes sur la survivance de la responsabilité politique des ministres, encouragea l'action personnelle du chef de l'Etat et suscita ainsi, comme nous devons le dire, les plus grandes difficultés dans un régime qui avait conservé l'allure parlementaire. La mésintelligence qui en résulta entre Louis-Napoléon et l'Assemblée nationale, jointe à l'autorité que le président de la République tenait de sa qualité d'élu direct du pays, et à son ambition déçue par l'impossibilité d'une réélection immédiate à l'expiration de son mandat, constitue une des causes les plus indéniables du coup d'Etat de décembre 1851, par lequel, reportant d'une manière illusoire sa responsabilité directement devant la nation tout entière, le chef du gouvernement créa en sa faveur un régime dictatorial.

Aux Etats-Unis, où, du reste, avec une séparation absolue des pouvoirs, il ne saurait s'agir de l'application des règles parlementaires, et, par suite, de responsabilité politique, la seule responsabilité pénale du président de la République, soumis à l'*impeachment*,

comme en principe tous les autres fonctionnaires civils, a permis autrefois à un certain nombre de présidents de s'en prévaloir moralement pour jouer à l'abri d'une accusation, un rôle d'obstructionnisme, avec des visées de pouvoir personnel, et cela avec une liberté d'autant plus audacieuse qu'ils ne pouvaient être paralysés en quelque sorte indirectement par le jeu de la responsabilité politique ministérielle.

Ainsi, en y réfléchissant bien, et en consultant l'histoire, l'irresponsabilité d'un chef de l'Etat, loin de sembler lui faciliter les tentatives dictatoriales ou despotiques, apparaît plutôt comme les lui interdisant, en le privant du puissant ressort d'une grande force morale.

Rappelons enfin que la responsabilité politique des ministres doit constituer, dans les circonstances ordinaires, le correctif le plus efficace des dangers éventuels de l'irresponsabilité du chef de l'Etat, dont elle diminue, du reste, nous allons le voir, singulièrement le rôle.

SECTION II

NATURE ET ÉTENDUE DU RÔLE DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

C'est un grand et difficile problème constitutionnel que celui de la détermination précise de l'étendue et de la nature de la mission que la responsabilité politique des ministres laisse au président de la République irresponsable. Cette question doit recevoir, semble-t-il, la même solution que celle de la délimitation du rôle d'un monarque parlementaire, sauf que l'intervention politique de celui-ci paraît devoir être d'un caractère un peu différent.

Il n'est pas douteux que la responsabilité des ministres, surtout si elle est exclusive de celle du chef de l'Etat, n'ait pour conséquence inévitable de retirer au président de la République une grande partie de la réalité de ses pouvoirs. La constitution lui attribue nominalement tous les droits du pouvoir exécutif, et leur exercice exige, il est vrai, de toute évidence, une certaine participation de sa part, se bornât-elle à l'apposition de sa signature. Mais comme d'un autre côté, pour être valables, les actes du président de la République nécessitent le contreseing ministériel, il est indispensable au chef de l'Etat de se mettre, afin de l'obtenir, en communauté de vue avec ses ministres. A moins qu'il ne fasse une tentative audacieuse de gouvernement personnel qui, nous le verrons, serait condamnée à une rapide impuissance, par le jeu même du mécanisme constitutionnel, il se trouve dans l'obligation d'abdiquer une grande part de sa volonté propre. L'attitude des ministres est largement commandée, en effet, par la conduite politique qu'ils doivent tenir devant les Chambres sous la sanction de leur responsabilité. Ils ont à répondre, devant elles, de tous les actes du pouvoir exécutif, et leur rôle serait inacceptable s'il leur fallait encore, malgré tout, satisfaire à des exigences contraires provenant du chef de l'Etat, ou se concilier péniblement son assentiment au sujet de leurs moindres résolutions nécessaires.

Il apparaît donc bien, dès à présent, que, par la force des choses, le Président de la République est obligé de laisser à ses ministres, responsables et en contact pour ainsi dire continuel avec le Parlement, une très large faculté d'initiative et de décision. Il est certain que son irresponsabilité commande de sa part

une certaine inaction. Mais dans quelle mesure ? C'est ce qu'il nous faut déterminer, abstraction faite des circonstances spéciales ou des influences personnelles qui peuvent plus ou moins accentuer, dans certaines limites, le rôle du chef de l'Etat.

La question est ancienne. Elle s'est présentée pour la première fois sous les monarchies parlementaires du début du siècle. Benjamin Constant la traita dogmatiquement à propos de la charte de 1814 dans ses *Principes de politique*. Il indiquait la séparation très nette qui devait exister entre le pouvoir royal et les fonctions ministérielles, la « différence..... essentielle et fondamentale entre l'autorité responsable et l'autorité investie de l'inviolabilité (1) » ; la royauté devait avoir surtout un rôle neutre et modérateur, et le ministère, constituer au contraire un organe essentiellement actif.

Mais c'est surtout après 1830 que la thèse de Benjamin Constant fut reprise par Thiers, d'une manière plus accentuée encore, avec cette formule incisive : le roi règne et ne gouverne pas. Il se produisit alors une sorte de réaction contre l'action personnelle du roi qui s'était parfois manifestée à l'excès de 1814 à 1830 ; et pendant tout le règne de Louis-Philippe, l'opposition ne devait cesser de reprocher à la plupart des ministères de n'avoir aucune volonté propre, de suivre trop servilement la politique et les idées du roi en négligeant trop de le couvrir. Un débat solennel eut lieu, sur cette question délicate, les 27, 28, 29 mai

(1) Benjamin Constant. — *Principes de politique*, dans le *Cours de Politique constitutionnelle*, publié par M. E. Laboulaye. 2^e édition. Tome I, p. 18.

1846, devant la Chambre des députés : dans ces séances mémorables, Thiers, qui avait déjà été appelé deux fois à présider le cabinet, défendit sa conception politique avec une grande énergie ; d'après lui, le roi ne devait avoir aucune part effective dans la direction du gouvernement, les ministres voulaient toujours pour lui au regard du Parlement, et tant que celui-ci les soutenait, le monarque ne pouvait qu'accéder à leurs volontés. « Le gouvernement représentatif est d'autant plus dans sa réalité et dans sa vérité, disait-il, qu'il y a auprès de la royauté des ministres plus sérieusement responsables, c'est-à-dire exerçant plus réellement le pouvoir...., que ce sont des ministres qui ne s'effacent pas, qui ne consentent pas seulement au rôle d'intermédiaires entre les pouvoirs ; car, lorsqu'on n'est que l'intermédiaire de l'un des pouvoirs, ce pouvoir apparaît tout entier derrière ses intermédiaires, et au-dessus d'eux. De tels ministres peuvent être des commis éloquents, ce ne sont pas des ministres à grande responsabilité (1) ». Et il ajoutait le jour même que, si le roi l'appelait pour reconstituer un ministère, il lui dirait : « Je suis prêt, si mes efforts peuvent vous être utiles, à vous servir, mais en gouvernant d'après ma propre pensée. Si ma pensée est d'accord avec celle de Votre Majesté, j'en serai très heureux ; mais, si elle en diffère, je persisterai à gouverner suivant ma propre pensée (2). » Thiers avait évidemment raison de soutenir que le

(1) Voir, au sujet de cette discussion, Adolphe Josse : *Développement progressif du régime parlementaire en Angleterre et en France*. (Thèse, p. 162-167).

(2) *Moniteur universel*, 1846, n° du 30 mai. Séance de la Chambre des députés du 29 mai 1846. Discours de M. Thiers, *passim*.

ministère doit représenter une pensée politique, que les ministres ne doivent pas être des intermédiaires sans initiative et de simples commis entièrement subordonnés au roi, mais il exagérait d'une manière non moins évidente en prétendant annihiler absolument dans le gouvernement le rôle du monarque, lequel, réduit à un rôle presque passif de pure représentation, ne rappelait plus guère, alors, que le soliveau de la fable.

Guizot, qui soutenait l'opinion inverse et qui répondit à Thiers avec sa mâle et forte éloquence, exagéra, lui aussi, dans son sens. D'après sa conception, les ministres responsables, appelés et conservés par la volonté pure du monarque, pour assurer entre lui et le Parlement une entente continuelle, ont pour ainsi dire la mission de préparer et de négocier entre ces deux pouvoirs les transactions nécessaires.

Si le chef de l'Etat veut faire triompher ses idées personnelles, les ministres doivent le couvrir en revendiquant devant le Parlement la responsabilité de ses actes. La royauté est, d'après Guizot, « une partie active et réelle du gouvernement, et le devoir des ministres est de faire prévaloir auprès d'elle la même politique qu'ils peuvent faire prévaloir devant les Chambres. » Leur mission « est constamment de faire remonter le bien à la couronne elle-même. Elle ne répond jamais du mal, la responsabilité ministérielle la couvre (1) ».

Si le système de Thiers s'éloignait de la vérité par la simplicité des éléments de son mécanisme, celui de Guizot s'en écartait par leur complexité. Il est cepen-

(1) *Moniteur universel*, 1846, n° du 29 mai. Séance de la Chambre des députés du 28 mai 1846. Discours de Guizot. *passim*.

dant très exact que le chef de l'Etat doit jouer un rôle dans le gouvernement; mais il ne faut pas que son intervention soit d'ordinaire aussi active et aussi prononcée que le veut Guizot, et on ne peut soutenir que les ministres aient sans cesse à se préoccuper de préparer et de faire accepter des transactions entre deux volontés diverses, celle du Parlement et celle du chef de l'Etat. Celui-ci doit remettre aux ministres l'exercice effectif de son pouvoir sous la condition de leur responsabilité. Leur tâche, en effet, celle du pouvoir exécutif dans le système parlementaire, consiste à gouverner, conformément à ce qui semble le véritable intérêt du pays, en se procurant continuellement aussi son consentement manifesté par la confiance des Chambres. C'est donc la volonté de ces dernières qui est, avant tout, à considérer, et dont le pouvoir exécutif doit obtenir la consécration des mesures prises par lui en vue de ce qui lui a paru le bien de la nation : telle est la tâche délicate des ministres, et il faut que le chef de l'Etat évite raisonnablement de l'entraver. Or, s'il leur imposait ses volontés, et s'ils avaient à répondre devant le Parlement non pas de la direction qu'ils donnent aux affaires de leur propre initiative, d'après leur inspiration propre, mais de celle qui résulte de la volonté du chef de l'Etat, on conçoit que leur tâche serait malaisée au point d'être vraiment impossible ; elle consisterait à s'assurer l'approbation des Chambres pour des actes provenant en réalité d'une volonté étrangère et dont ils seraient responsables : rôle, quoi qu'on dise, sans grandeur, souvent ridicule et même dangereux, car toute mesure d'exécution de la part des ministres pourrait se ressentir en faiblesse de leur défaut de convictions propres. D'autre part, ils ne doivent pas non plus se

trouver constamment dans l'obligation de concilier par leur attitude les exigences de deux volontés différentes, celle du chef de l'Etat et celle du Parlement, qui pourraient être souvent en divergence. Ils éprouvent déjà assez de difficulté à se justifier eux-mêmes devant les Chambres et à répondre aux tendances qu'elles manifestent.

Dans l'intérêt même, enfin, de la sauvegarde du principe nécessaire de son irresponsabilité constitutionnelle, il faut que le chef de l'Etat s'abstienne d'une action trop active et trop prononcée qui serait inconciliable avec lui. Cette irresponsabilité se trouverait alors manifestement trop contraire à la logique et à la réalité des choses pour pouvoir être admise facilement. La situation du chef de l'Etat deviendrait délicate : pour s'être en vérité trop démasqué, il ne serait plus suffisamment à l'abri des manifestations directes d'opinion des Chambres et de la nation, et une responsabilité de fait, dangereuse par ses conséquences perturbatrices, pèserait sur lui et annihilerait le principe alors trop fictif de son irresponsabilité.

Si on consulte l'histoire, on constate qu'elle confirme pleinement ces déductions. Il suffit de rappeler quelques faits connus :

On a vu, sous la seconde République, les tristes effets de l'action d'un chef de l'Etat, constitutionnellement responsable, il est vrai, de tous ses actes, qui s'efforçait de faire prévaloir sa propre politique. Les ministres restaient indécis sur l'attitude qu'il leur convenait de prendre, dans la situation ambiguë créée par la constitution même, et au milieu des graves conflits qui s'élevaient entre l'Assemblée nationale et le président Louis-Napoléon, par suite de l'inter-

vention active de ce chef de l'Etat dans le gouvernement; on se demandait d'ailleurs avec raison s'il fallait considérer le cabinet comme soumis aux règles du système parlementaire, et si on ne devait pas au contraire le regarder comme affranchi de la responsabilité politique, parce que l'action gouvernementale du président semblait véritablement trop prononcée pour pouvoir être réellement couverte par ses ministres. Dans le débat solennel qui s'ouvrit devant l'Assemblée, les 15, 16, 17 et 18 janvier 1851, pour déterminer définitivement quelle devait être l'attitude respective des pouvoirs, d'après la constitution, la question fut tranchée dans le sens du gouvernement parlementaire et de la responsabilité des ministres, et le cabinet alors au pouvoir donna sa démission, sous le coup d'une motion de blâme de l'Assemblée. Par ces faits, précurseurs du coup d'Etat de 1851, on voit, dans une hypothèse un peu différente, puisque le président de la République était alors largement responsable, quelle situation intenable est celle de ministres restant soumis aux pratiques du gouvernement parlementaire, lorsque le chef de l'Etat exerce une action indépendante, et quelles graves perturbations peuvent naître de cet état de choses.

Il suffit encore, pour le prouver, de rappeler l'exemple plus récent des conflits qui s'élevèrent de 1871 à 1873 entre l'Assemblée et M. Thiers, président de la République, qui était politiquement responsable devant elle, et qui contrecarrait les intentions de sa majorité conservatrice, en tentant notamment de hâter l'élaboration d'une constitution républicaine. Cet état de malaise qui aboutit, le 24 mai 1873, au renversement et à la démission du président et de son ministère Dufaure, est une démonstration éloquente

de l'absence d'harmonie entre les pouvoirs, qui résulterait d'une politique active du chef de l'Etat, surtout sous un régime parlementaire complet admettant, comme notre constitution de 1875, le principe de son irresponsabilité.

Il faut reconnaître qu'en vérité le rôle du chef de l'Etat et des ministres dans le gouvernement parlementaire est tout différent de ce qu'il était sous l'ancienne monarchie absolue : ce n'est plus aux ministres à jouer surtout l'office de conseillers auprès du chef de l'Etat, c'est à celui-ci à prendre habituellement ce rôle et à laisser à ses ministres responsables la direction active du gouvernement. Hello a dit justement : « Le roi influe sur le gouvernement, il ne gouverne pas (1) ».

Nous devons, par conséquent, conclure que l'irresponsabilité du chef de l'Etat a pour conséquence de lui enlever en temps ordinaire la faculté d'une action active et directe dans les affaires publiques ; elle lui défend en quelque sorte la voie d'autorité et l'usage habituel de l'ordre impératif à ses ministres. Mais s'il ne doit pas se proposer normalement de leur imposer sa volonté, il lui reste la mission de chercher à les convaincre de ce qui lui paraît conforme au véritable intérêt du pays, ou à l'attitude qui convient au cabinet lui-même. En d'autres termes, l'irresponsabilité du chef de l'Etat laisse subsister de sa part une large intervention par son influence, ses avis et ses conseils.

Il est donc faux de dire que, dans le gouvernement parlementaire, le chef de l'Etat n'est plus qu'une insti-

(1) Hello. *Le régime constitutionnel dans ses rapports avec l'Etat actuel*. Tome I^r, p. 354.

tution d'apparat sans action réelle sur le gouvernement. Il y a aujourd'hui, dans la conception populaire, une tendance à restreindre d'une manière excessive le rôle du chef de l'Etat, pour grandir l'importance des ministres ; on le réduit même volontiers à l'apposition machinale d'une signature (1).

Or « il est faux, avait déjà dit Duvergier de Hauranne, que pour établir le gouvernement parlementaire..., il soit nécessaire « de décréter d'abord l'imbécillité du chef de l'Etat. » Je tiens au contraire qu'il faut plus d'esprit pour se renfermer dans son rôle que pour en sortir (2). » Tandis que la situation des ministres est temporaire, la sienne est, en effet, relativement permanente : il est, par suite, tout naturellement le gardien des traditions, et son utilité est par là d'autant plus essentielle que l'instabilité des cabinets est grande. Par l'expérience qu'il acquiert et la facilité qu'il a d'examiner les affaires avec un certain loisir, grâce aussi à la supériorité de son rang, le chef de l'Etat peut exercer une autorité morale indéniable dans les délibérations ministérielles et même à l'égard du pays tout entier.

Cette influence du chef de l'Etat parlementaire est un peu différente selon que l'on est en présence d'un roi ou d'un président de République. Il nous sera fort aisé de le faire comprendre. Appuyé sur son prestige héréditaire, placé en principe au-dessus de tous les

(1) C'est ainsi qu'on a dit très irrévérencieusement que les fonctions du président de la République étaient purement ornementales, et que son rôle consistait à « occuper le fauteuil du milieu dans les cérémonies publiques. »

(2) Duvergier de Hauranne. *Histoire du gouvernement parlementaire*. Conclusion. Tome X, p. 708.

partis, le monarque est appelé surtout à jouer un rôle modérateur : dans un but d'apaisement, de calme et par intérêt dynastique, il protège naturellement les minorités, empêche la succession des politiques extrêmes qui peuvent toujours amener de graves perturbations et s'efforce enfin de mettre fin aux conflits qui peuvent surgir entre les pouvoirs.

Or, nous croyons, tout en faisant toujours la part à la réserve délicate commandée au chef de l'Etat par son irresponsabilité, que les fonctions d'un président de République, acquises au contraire par sa valeur individuelle, comportent une influence plus personnelle et plus caractérisée. Emanant indirectement du suffrage universel, tenant ses pouvoirs de la seule confiance du pays qui l'a désigné par l'intermédiaire de ses représentants, c'est à raison de son passé et de ses conceptions politiques que le président de la République est élu. S'il paraît, par suite, moins apte qu'un roi à empêcher à l'égard des minorités les actes d'oppression et de violence, il nous semble qu'il est mieux autorisé, en revanche, à manifester plus d'initiative qu'un monarque parlementaire et exercer plus que lui une action motrice, en intervenant davantage dans l'évolution même de la politique. Mais, s'il lui est loisible parfois d'indiquer ses préférences, il est toujours nécessaire que le président de la République agisse avec prudence pour sauvegarder son autorité morale. Il doit, évitant de faire une politique de parti trop tranchée et subordonnée à des préférences trop personnelles, se laisser sans cesse guider par des raisons de politique générale et des motifs d'intérêt public (1).

(1) A en croire certains auteurs (Voir par exemple : Saint-Girons, *Manuel de droit constitutionnel*, 2^e édition, p. 337), la

Sa mission est donc des plus délicates : s'il tend dans ses conseils à incliner vers la doctrine politique qu'il apprécie le mieux, il doit aussi rechercher, afin de s'en inspirer, la signification de l'opinion publique et les exigences des circonstances. Aussi, son devoir est-il, avant tout, de conserver au gouvernement un caractère éminemment national. Si donc, par suite de ses convictions propres et de ses observations, il lui semble que la pensée des Chambres n'est plus en harmonie avec celle du pays lui-même et avec ses intérêts, il peut, au lieu d'assister passivement à la déviation de la politique du pouvoir exécutif dans le même sens que les assemblées, former des ministères d'opposition au Parlement, en les recrutant, s'il le faut, hors de ses membres ou dans le parti de la minorité; et enfin, si le renvoi des lois votées à une seconde délibération ou l'ajournement des assemblées sont inefficaces, il lui reste la mesure suprême de la consultation du pays par la dissolution de la Chambre, consentie par le Sénat.

République, avec l'élection du chef de l'Etat, aurait comme conséquence la toute-puissance intolérante et tyrannique du parti auquel il appartiendrait. En supposant que le président de la République compromit ainsi son influence en la mettant, abusivement et à défaut de toute sagesse, au service du groupe politique dont il serait issu, est-ce qu'un danger analogue n'est pas à redouter dans les régimes héréditaires ? N'y a-t-il pas alors d'ordinaire un parti que soutient plus intimement le souverain ? Or, avec l'immutabilité du pouvoir de celui-ci, l'autorité de ce parti peut devenir dans certains cas absolument audacieuse et despotique. Sans doute, le monarque s'exposera peut-être, en favorisant cette attitude, à se rendre impopulaire et à susciter des mouvements de trouble ou de révolution. Mais nous devons supposer pour notre raisonnement l'hypothèse d'un défaut de sagesse politique, peut-être plus fréquente, quoiqu'on en dise, avec les hasards d'un avènement dynastique qu'avec les résultats du système électif.

Il est donc nécessaire, comme nous l'avons déjà dit, que le président de la République, titulaire d'un pouvoir distinct du Parlement, ait en principe toute liberté de choisir ses ministres. Une limitation quelconque à cette faculté est dangereuse : elle supprime l'indépendance du pouvoir exécutif et empêche probablement l'emploi des prérogatives d'ajournement du Parlement ou de dissolution de la Chambre des députés qui est la contre-partie nécessaire de la responsabilité parlementaire des ministres. C'est pourquoi on ne peut admettre la conception de Prévost-Paradol (1), d'après laquelle le président du conseil des ministres serait élu directement par les représentants et choisirait à son tour ses collègues. Le chef de l'Etat se trouverait ainsi privé de la liberté d'action qui lui est indispensable, car il est possible que, sur le conseil de ses ministres, ou même d'après sa seule appréciation, il juge bon de faire opposition au Parlement et d'en appeler au pays ; et alors, dans ce cas, il doit pouvoir au besoin composer son ministère d'hommes qui partagent ses vues.

Le droit de dissolution, accordé au chef de l'Etat est, on l'a souvent répété et on l'a même dit lors de la discussion de nos lois constitutionnelles, une conséquence nécessaire d'un système parlementaire sérieux. Il est donc bon que nous insistions un peu sur ce point. Lorsque les divisions intérieures des Chambres ou leurs conflits mettent absolument obstacle à l'existence des ministères, lorsque le pouvoir exécutif conteste aussi la légitimité de leur influence à son égard

(1) Prévost-Paradol. *La France nouvelle*, livre II, ch. III, p. 102-103.

en prétendant que, loin de répondre au vœu du pays, celle-ci s'oppose au contraire au sens national, il peut y avoir lieu pour lui de recourir au procédé de la dissolution comme au seul moyen probable de permettre l'exercice du gouvernement et d'empêcher de la part des assemblées une obstination néfaste dans l'erreur.

On comprend sans peine qu'un droit aux conséquences aussi radicales et toujours redoutables pour l'ordre public, doit être rationnellement réservé pour un usage exceptionnel et limité dans d'étroites conditions de circonstances. Il ne faut pas l'employer comme arme de parti, pour tenter d'obtenir de la nation une réponse désirée, alors que la conformité de ses tendances avec celles du Parlement est évidente : c'est ainsi que, lors du « Seize-Mai », en 1877, le pouvoir exécutif a mésusé de cette arme si précieuse pour lui, et l'a discréditée quelque peu par là même.

Il est clair, par exemple, que si le cabinet se trouve abandonné des deux Chambres à la fois, il ne peut sérieusement songer à éviter l'obligation où il est de démissionner et à tenter une résistance, car, abstraction faite de la nécessité peu logique, il est vrai, où il se trouve de se munir de l'assentiment du Sénat pour dissoudre la Chambre, il est à peu près improbable que le pays désavoue ses deux assemblées et que leurs majorités allant à l'unisson commettent une erreur unanime. Enfin on ne saurait comprendre de la part du pouvoir exécutif l'exercice redoublé du droit de dissolution : c'est là une des causes de la révolution de Juillet 1830, et le maréchal de Mac-Mahon, manifestant une sagesse tardive, a dit très bien, dans son message au Parlement du 14 décembre 1877 : « L'exercice du droit de dissolution n'est, en effet, qu'un mode de consultation suprême auprès d'un

juge sans appel et ne saurait être érigé en système de gouvernement. »

On a cherché à contester le principe du droit de dissolution, surtout en tant que mis en pratique sous le régime républicain. C'est ainsi que lors de l'élaboration de la loi du 25 février 1875, le représentant Bertauld a prétendu que le président de la République, investi d'un pouvoir d'emprunt et mandataire des Chambres, ne pouvait dissoudre l'une d'elles : « Quand il y a deux Chambres, disait-il, deux Chambres élues qui sont le produit du suffrage universel, deux Chambres qui sont souveraines, je demande comment le délégué, le mandataire de la souveraineté, celui qui tient tout d'elles, peut se réserver le droit de la briser, de l'anéantir, de la dissoudre (1). » C'était faire là une confusion, et revenir au gouvernement direct ou du moins à sa forme mitigée que nous appelons le système semi-représentatif, où il n'y a pas de pouvoir exécutif proprement dit, mais de simples fonctionnaires, mandataires au sens courant et juridique du mot, et où la souveraineté réside tout entière dans une assemblée qui l'exerce, à défaut du peuple lui-même et le plus possible conformément à ses moindres volontés. Dans le système vraiment représentatif, le chef de l'Etat est, au contraire, mandataire direct de la nation, investi par elle d'un pouvoir propre, parallèle à celui dont les assemblées sont dépositaires, et si, dans le gouvernement parlementaire, il conteste l'influence qu'elles tendent à exercer sur lui, il a le droit de faire appel à la nation de leur attitude à son égard : il n'est pas mandataire des assem-

(1) Séance de l'Assemblée nationale du 2 février 1875. *Journal officiel* du 3 février, p. 900.

blées, il l'est seulement du pays, même dans notre constitution de 1875, où, s'il est nommé par les Chambres, au lieu de l'être par l'élection populaire, c'est seulement pour ne pas compromettre, comme en 1848, l'équilibre des institutions. Il procède en définitive du peuple, il n'en appelle pas du peuple à un autre pouvoir, il en appelle simplement au jugement du peuple lui-même de l'usage que les assemblées font par rapport au pouvoir exécutif de la puissance qu'elles empruntent aussi au pays. Benjamin Constant avait déjà énoncé cette vérité : « La dissolution des assemblées n'est point, comme on l'a dit, un outrage aux droits du peuple, c'est au contraire, quand les élections sont libres, un appel fait à ses droits en faveur de ses intérêts (1) ». On peut ajouter que, par le droit de dissolution, le pouvoir exécutif, le ministère lui aussi par conséquent, porte la question de confiance devant le pays lui-même. Il appartient à ce dernier, comme souverain véritable, de trancher les difficultés suprêmes ; et si, dans le système parlementaire, c'est, en temps ordinaire, aux Chambres, autorisées par leur origine même, à jouer pour lui ce rôle par l'application de la responsabilité politique des ministres, la souveraineté confiée aux différents pouvoirs continue en réalité à résider dans la nation, et c'est à elle-même à en appliquer les conséquences et à en réaliser la sanction quand il s'agit de décider entre ces pouvoirs en désaccord (2).

(1) Benjamin Constant. *Principes de politique*, p. 34. (dans le *cours de Politique constitutionnelle*, publié par M. Edouard Laboulaye. — 2^e édition).

(2) On peut se demander ce que devrait faire, en pure hypothèse, le président de la République si le ministère était renversé par une majorité formée par les adversaires du régime constitu-

On sait d'ailleurs qu'en fait l'application du droit de dissolution a été encore plus exceptionnelle que ne le comportait sa nature anormale, car on ne peut citer que le précédent malencontreux du 25 juin 1877.

Aussi bien le président a-t-il d'autres moyens d'intervenir d'une manière moins grave, plus facile et plus courante dans la direction du gouvernement, tandis que, provenant de son initiative pure, ou conseillée par un ministère, la mesure de la dissolution est toujours une ressource extrême, anormale et violente.

Le président de la République peut, en conférant avec ses ministres, leur faire entendre ses conseils ; il lui est loisible aussi de différer sa signature, après la discussion en conseil des ministres, lorsqu'il croit funestes les résolutions proposées. Il ne faut pas qu'il s'obstine à outrance dans une résistance faite à la légère, car si la majorité parlementaire manifeste nettement le même esprit que le cabinet, le président devra finalement capituler, à moins qu'il n'ose tenter la voie de la dissolution ou bien encore qu'il ne démissionne.

tionnel du pays. C'est alors que l'embarras du chef de l'Etat serait grand, d'autant qu'il n'y aurait aucune espérance sérieuse d'élaborer un programme commun aux partis rivaux. Il devrait tenter encore, semble-t-il, de prendre le chef du cabinet dans la minorité composée des partisans du régime constitutionnel du pays, et s'il était impossible, ce qui serait probable, d'arriver ainsi à la composition d'un ministère viable, il n'y aurait plus qu'à tenter l'épreuve suprême de la dissolution, si toutefois, — et c'est toujours une condition que nous regrettons — le Sénat la consentait. On laisserait ainsi la parole au pays, et si sa décision était défavorable, la démission du président de la République s'imposerait en fait ; la crise pendante serait grave, il s'agirait d'un changement constitutionnel radical pour le pays.

Cette dernière décision est, par sa seule menace, un autre moyen d'influence très efficace qui est naturellement interdit à un monarque. Par l'offre de sa démission, le président de la République donne à choisir entre lui et les mesures qu'il désapprouve. Il influe intimement sur les ministres et, s'il le faut, d'une manière plus ouverte, sur les Chambres, sur l'opinion publique tout entière.

La Constitution lui fournit encore, par les procédés de communication beaucoup trop rares en pratique, qu'on nomme les messages, et qui consistent dans la lecture faite aux Chambres par ses ministres de ses idées personnelles, le moyen de faire entendre au Parlement et au pays les enseignements, les avis et les avertissements qu'il juge nécessaires.

Toutefois, bien que les ministres répondent de l'usage qui est fait des prérogatives présidentielles, aussi bien d'un décret de dissolution de la Chambre des députés que d'un message, lequel exige aussi leur contreseing (1), il importe évidemment que,

(1) Mais qui donc répondra d'autres moyens d'influence tout à fait officieux du chef de l'Etat : de ses déclarations orales, conversations, discours, télégrammes soumis à la publicité ? Les ministres peuvent être absolument étrangers à ces actes et ils ne sont pas appelés à les contresigner : simples faits, bien qu'ils puissent avoir une grande portée politique, ce ne sont pas des actes juridiques comportant l'exercice des pouvoirs confiés au président de la République. On ne peut faire grief aux ministres de ne s'être pas opposés à de telles manifestations de la part du chef de l'Etat, ce qui pouvait leur être impossible par suite des circonstances ; du reste, investi d'un pouvoir supérieur, il ne dépend pas d'eux. On ne pourra non plus leur reprocher de n'avoir pas sur le chef de l'Etat une influence suffisante pour l'empêcher de contredire les vœux du Parlement et du pays, car ce serait souvent injuste, le président de la République pouvant être d'un caractère très autoritaire. En réalité, il n'y aura

d'ordinaire, le président de la République ne mette pas trop sa personne en avant. Il faut qu'en tentant de ramener les ministres et par suite les Chambres et le pays à ce qu'il croit être le bien public, ou tout au moins en les forçant à transiger en ce sens, il agisse avec une prudence extrême. S'il croit devoir aller jusqu'à une véritable lutte, il s'y démasque très nettement : d'où, chez lui, une responsabilité morale indéniable, alors qu'il est irresponsable dans la fiction constitutionnelle ; aussi sa démission peut-elle, dans de semblables circonstances, avoir la signification d'une reconnaissance solennelle que, sur des conseils ou de lui-même, il s'est engagé dans une politique qui était contraire au sentiment du Parlement et que le pays n'a pas ratifiée.

De toutes façons, l'intervention du chef de l'Etat n'a aucune chance, dans le gouvernement parlementaire, de lui assurer une politique trop personnelle. Il se trouvera, en effet, d'ordinaire, dans l'obligation des'incliner devant l'opposition des ministres qui refuseront de contresigner certains actes et qu'il sentira soutenus par la majorité du Parlement. Si, au contraire, il s'opposait

aucune faute des ministres et cependant ce sont eux qui, s'ils ne démissionnent pas ou s'ils ne sont pas révoqués par le chef de l'Etat à la suite d'un malentendu avec lui, seront sacrifiés par le Parlement. Mais cet avertissement menaçant ne touchant pas constitutionnellement le président irresponsable, il pourra de nouveau, par les mêmes procédés, heurter les tendances de la majorité et il n'y aura théoriquement aucun moyen de l'en empêcher. En vérité, c'est là une lacune dans la Constitution, comme il s'en révèle toujours quand on cherche la solution de toutes les complications possibles. En fait, les Chambres chercheront à atteindre le président de la République en tournant l'obstacle de son irresponsabilité, ce qui est un moyen toujours regrettable.

de son côté avec obstination à la conduite qui paraît nécessaire à ces ministres, ceux-ci, forts de l'assentiment des Chambres, se **montreraient** rebelles à ses projets, seraient révoqués par lui ou se retireraient d'eux-mêmes.

En congédiant ainsi des ministres ou en provoquant leur retraite, sans qu'un blâme des Chambres soit intervenu à leur égard et alors qu'on ne peut sérieusement soupçonner celles-ci de traduire infidèlement les tendances nationales, le président de la République contreviendrait gravement à l'esprit du gouvernement parlementaire (1), mais, dans cette hypothèse, le dernier mot resterait toujours aux assemblées et au pays, car le cabinet nouveau, issu de la volonté personnelle du chef de l'Etat, serait d'avance destiné à ne recevoir aucun appui de la majorité parlementaire. Celle-ci le renverserait et force serait tôt ou tard au président de rappeler le cabinet précédent, ou tout au moins des ministres de la même nuance politique et répondant aux vœux de la majorité. Ainsi le chef de l'Etat, loin d'aboutir à l'établissement d'un gouvernement fantaisiste, serait obligé, en définitive, de respecter les vraies règles du système parlementaire ; et, de plus, pour avoir fait à la légère, pendant quelque temps, une opposition publique aux principes de la majorité, il aurait regrettablement compromis l'autorité qui lui est indispensable. S'il tentait enfin la ressource périlleuse de la consultation du pays par voie de dissolution, alors que rien n'indiquerait que ce dernier désavoue l'attitude du Parlement, il s'accule-

(1) « L'indépendance des ministres est la condition de leur responsabilité. » (Message du maréchal de Mac-Mahon, du 14 décembre 1877).

rait presque à une nécessité de fait de démissionner, à la suite de la grave manifestation de blâme résultant d'élections défavorables.

La responsabilité politique des ministres enlève donc, en résumé, toute chance d'établir légalement un gouvernement absolu et personnel ; tant que les ministères contrecarreront les idées de la majorité parlementaire, celle-ci refusera de les reconnaître, et, suivant l'énergique expression de Gambetta, force sera au président de la République de « se soumettre ou se démettre (1) ». D'une manière générale, le pouvoir exécutif ne gagnera rien à entrer en lutte par passion politique avec la volonté de la nation manifestée sans équivoque : il la verra, au contraire, se prononcer toujours avec plus d'énergie dans le même sens.

L'histoire en fournit les preuves les plus célèbres : la révolution de 1830 est le résultat des mesures arbitraires de la « royauté légitime » et d'une seconde dissolution de la Chambre réélue dans les mêmes conditions d'hostilité envers le ministère Polignac, qui s'était fait l'instrument de la prérogative royale et du pouvoir personnel.

Les événements de la période dite « du Seize-Mai » en constituent un exemple plus rapproché et plus probant encore, avec cette lutte de six mois marquée par l'ajournement des assemblées, et surtout par la disso-

(1) Paroles d'un discours prononcé à Lille le 15 août 1877. Il s'agissait de l'attitude que prendrait le pouvoir exécutif à la suite des élections du mois d'octobre tendant à la reconstitution de la Chambre dissoute le 25 juin précédent. Dans les circonstances normales, il n'est pas nécessaire que le pays se prononce : c'est devant la décision de la majorité du Parlement qui le remplace que le président doit « se soumettre ou se démettre ».

lution de la Chambre des députés, dont le président de la République, le maréchal de Mac-Mahon, et le troisième ministère de Broglie refusaient d'accepter l'influence républicaine prédominante. Oubliant cette phrase de son message du 26 mai 1873 : « Le droit de la majorité est la règle de tous les gouvernements parlementaires », et prétendant que les tendances dites alors radicales constituaient un péril pour les institutions du pays, le président de la République provoquait, le 16 mai 1877, la démission du cabinet Jules Simon qui n'avait pas perdu cependant la confiance parlementaire et s'obstinait à maintenir au pouvoir le ministère conservateur présidé par le duc de Broglie (1). Le 18 mai 1877, il suspendait, dans ce but, la Chambre jusqu'au 16 juin, et, au moment où elle rentrait, il n'hésitait pas à en demander au Sénat la dissolution qui était admise à vingt voix de majorité. Mais le pays renvoyait une nouvelle Chambre hostile au gouvernement, et le 19 novembre 1877, le ministère de Broglie se trouvait dans la nécessité de quitter le pouvoir. C'est alors que la Chambre refusait solennellement de reconnaître le cabinet du général de Rochebouët, qui tentait encore de prendre la direction des affaires au mépris des manifestations d'opinion de la majorité, et elle menaçait enfin de ne pas voter le budget qu'il persistait néanmoins à lui demander. Aussi se voyait-il en définitive dans l'obligation de se

(1) Le maréchal de Mac-Mahon devait par contre invoquer le respect des règles parlementaires en résignant plus tard ses fonctions : « Tout autre ministère —, disait-il dans sa lettre de démission du 30 janvier 1879, — pris dans la majorité des assemblées, m'imposerait les mêmes conditions. Je crois dès lors devoir abréger la durée du mandat qui m'avait été confié par l'Assemblée nationale. »

retirer à son tour, en laissant enfin le pouvoir à un ministère républicain constitué sous la présidence de M. Dufaure.

On voit donc que, par le jeu même du mécanisme parlementaire, le président de la République est, bon gré, mal gré, réduit à la seule intervention d'influence que nous avons précédemment déterminée. Sans doute, il pourra être parfois difficile à certains caractères de s'accommoder de ce rôle qui est souvent sans efficacité immédiate. On peut cependant observer qu'en fait les présidents de la République, depuis les expériences maladroites du maréchal de Mac-Mahon, ne semblent pas avoir joué dans les affaires du pays tout le rôle d'influence qui leur appartenait. Il faut peut-être en accuser la difficulté exceptionnelle des circonstances. Le pays s'est même tellement accoutumé à cette excessive neutralité du chef de l'Etat que, chaque fois que celui-ci a tenté d'y déroger, il y a eu une sorte de résistance de l'opinion à l'admettre (1).

M. Casimir-Perier est celui de tous nos présidents de la République qui paraît avoir essayé le plus de réagir contre cette espèce de passivité exagérée, mais il n'a probablement pas manifesté assez de souplesse dans sa tentative et il a, d'ailleurs, quitté presque aussitôt le pouvoir, las de voir se déchaîner

(1) « Toutes les fois cependant que M. Carnot a voulu faire ainsi ce qu'on lui conseille, toutes les fois qu'il a timidement manifesté des sympathies ou des antipathies, comme on compte qu'il l'aurait fait dans la constitution du ministère actuel (Dupuy), d'autres voix, les mêmes peut-être, n'ont pas manqué de s'élever contre le président en déplorant cet exercice du « pouvoir personnel » et le système du « bon plaisir ». *Revue des Deux-Mondes*, 1893, n° 120. *Chronique de la quinzaine*, p. 230.

contre lui un de ces débordements d'injures passionnées dont la presse est trop souvent coutumière.

Or, à la rigueur, notre constitution protège même le pays contre l'influence du chef de l'Etat. Bien que celle-ci, si elle heurte nettement les tendances du pays, n'ait aucune chance de produire des effets sérieux, elle peut cependant devenir importune, autant que la personne même du chef de l'Etat, et provoquer dès lors dans la nation un véritable malaise. Or, le renouvellement présidentiel fournit le meilleur remède à cette situation. Si, en effet, le président de la République est irresponsable, comme un roi parlementaire, pendant la durée de ses fonctions, celles-ci sont du moins temporairement limitées, et c'est une différence capitale de la république et de la monarchie ayant emprunté toutes deux la forme parlementaire, qu'il n'y a aucun moyen légal de se soustraire à l'obsession politique d'un roi qui tente de méconnaître les sentiments de la nation, tandis que la limitation en durée des fonctions du président de la République fournit une sanction sérieuse à la responsabilité morale qui lui incombe en réalité et permet de remettre en question à date fixe, avec le retrait ou la consécration nouvelle de ses pouvoirs, le blâme ou la désapprobation de l'influence qu'il cherche à exercer.

— On a toutefois invoqué de prétendus dangers qui résulteraient de cette combinaison du parlementarisme avec la forme républicaine impliquant l'élection du chef de l'Etat. Cumulant l'instabilité des ministres qui provient de l'exercice de la responsabilité politique des ministres avec une certaine mobilité présidentielle, ce système politique affaiblirait, outre mesure, prétend-on, le pouvoir exécutif.

Aussi certains auteurs ont-ils soutenu que, dans

une République, l'élection périodique du président, comme aux Etats-Unis par exemple, était une manifestation de la volonté nationale suffisante à l'égard de l'exécutif, et excluait par suite rationnellement l'emploi de la responsabilité politique des ministres.

Nous ne croyons pas qu'on puisse soutenir sérieusement cette opinion. Dans un pays centralisé comme la France, avec l'importance du rôle de notre pouvoir exécutif, nous avons déjà dit qu'on ne peut appliquer le système des Etats-Unis, république fédérale, à l'abri de très graves complications extérieures et où, par suite, le gouvernement de l'Union n'a pas une aussi grande puissance que le nôtre. Même réduite à un terme de quatre ans, la durée des fonctions du chef de l'Etat est trop longue, alors qu'on ne peut le changer par aucun moyen légal durant ce laps de temps et modifier par suite l'orientation du pouvoir exécutif. Si des conflits surgissaient entre celui-ci et les Chambres, ils pourraient, en effet, en l'absence de la responsabilité politique des ministres, durer quatre ans, interrompre les services publics et arrêter toute la machine gouvernementale. Aussi le fonctionnement d'un système de cette nature est-il déjà bien moins satisfaisant dans les républiques américaines autres que celle des Etats-Unis.

Il ne convient donc point d'écarter la responsabilité parlementaire des ministres dans les pays où, comme en France, il est nécessaire que le contrôle sur le gouvernement s'exerce d'une façon permanente. Mais est-il vrai que, cumulée avec elle, l'élection du président de la République affaiblisse outre mesure le pouvoir exécutif ? Nous ne le croyons pas. Une durée de fonctions de quatre années pourrait, dans une telle situation, présenter des dangers ; mais la période de

sept ans départie aux pouvoirs du président de la République en France est judicieuse ; elle suffit déjà, en effet, pour fortifier le pouvoir exécutif par la stabilité relativement ferme de l'élément qui constitue sa base ; elle donne en outre au chef de l'Etat l'expérience et lui assure le prestige nécessaire.

On comprend sans peine que le principe de l'hérédité royale satisfait moins les exigences de l'idée supérieure de la souveraineté nationale que l'élection républicaine du chef du gouvernement. On peut dire avec Benjamin Constant que « dans un Etat républicain, il faut donner au peuple toute la part de gouvernement qui est compatible avec l'ordre et revêtir cet exercice des droits du peuple de formes populaires, fussent-elles orageuses ; car, dans un gouvernement républicain, la raison du peuple est la garantie de l'ordre, et la raison du peuple doit se former et se mûrir par l'action (1) ». Il est certain que la volonté nationale doit obtenir satisfaction dans une expression qui soit raisonnablement la plus large possible. Or, l'élection du président de la République à des intervalles assez longs toutefois pour conserver au pouvoir exécutif certaines conditions indispensables de calme, de stabilité et de force, permet de faire intervenir la nation dans son gouvernement plus entièrement qu'une monarchie parlementaire et de la défendre mieux ainsi contre les conséquences d'une irresponsabilité admise par une nécessité impérieuse d'ordre. Et c'est pourquoi nous avons la conviction que la République parlementaire constitue le système constitutionnel le mieux approprié aux sociétés modernes.

(1) Benjamin Constant : *Cours de Politique constitutionnelle*, publié par M. E. Laboulaye, 2^e édition, t. 1, p. 173.

CHAPITRE III

Détermination précise du sens de la responsabilité politique des ministres. Etendue et conditions de son exercice.

SECTION I

ACTION PARLEMENTAIRE DES MINISTRES

Il est évident que, responsables devant le Parlement, les ministres ont sans cesse besoin de l'appui des majorités qui, dans les Chambres, décident naturellement pour l'ensemble des représentants et formulent d'une manière souveraine les décisions adoptées. « Renoncer à la majorité, a dit Chateaubriand, c'est vouloir marcher sans pieds, voler sans ailes (1) ». Les ministres doivent donc, pour se maintenir au pouvoir, s'inspirer de l'esprit qu'elle manifeste, et conformer, d'une manière générale, à ses tendances l'attitude politique qu'ils adoptent. Mais il est nécessaire qu'ils conservent d'ordinaire une grande indépendance dans le détail de leur action. Ils ne doivent pas seulement se borner à pressentir, pour agir, les inten-

(1) Chateaubriand. *De la monarchie selon la Charte*. 2^e édition. Ch. IX, p. 11.

tions, d'ordinaire vagues et désordonnées, du Parlement, ou attendre qu'elles se soient précisées d'elles-mêmes en résolutions nettes : par sa timidité et ses inévitables tâtonnements, le pouvoir exécutif perdrait ainsi beaucoup de son autorité.

Il doit rester aux ministres, en dehors de l'exécution impérative des lois, une faculté habituellement très large d'apprécier, en matière exécutive, quels actes semblent opportuns et conformes aux nécessités gouvernementales. Plus le gouvernement sera libre dans son domaine, plus sa responsabilité sera efficace.

Tout en tenant le plus grand compte des sentiments de la majorité parlementaire, les ministres doivent donc avoir aussi une très grande latitude d'action. « Il devra résulter, d'ailleurs, de la confiance dont ils doivent se sentir soutenus au pouvoir, une aisance plus grande, des coudées plus franches, pour entreprendre et mener avec énergie tout ce qui a besoin d'action et de décision promptes. Un gouvernement qui a pour levier la confiance et pour frein la responsabilité, ne devra pas être énervé par le besoin de recourir sans cesse à la justification préalable de ses mesures (1) ».

En matière législative, d'autre part, les ministres, pénétrés des tendances et des vœux de la majorité parlementaire dont ils sont d'ailleurs normalement issus, sont tout désignés, grâce au droit d'initiative des lois que l'article 3 de la loi du 23 février 1875 a donné au président de la République et qu'ils exercent en son nom, pour servir au Parlement de guides ou de conseils autorisés, pour l'inspirer et déterminer ses

(1) Ch. Lefebvre. *Etude sur les lois constitutionnelles de 1875*, p. 153.

résolutions incertaines, tant qu'ils possèdent du moins sa confiance. S'ils n'étaient au contraire que des exécuteurs passifs de ses volontés qu'une initiative exclusivement parlementaire risquerait de rendre sans cesse imprévues, inconséquentes et contradictoires, ils auraient la plus grande difficulté à conserver au pouvoir exécutif l'allure régulière et suivie qui lui convient dans un bon gouvernement. La mission des ministres, au point de vue législatif, doit donc être encore prédominante : puisqu'ils jouissent de la confiance de la majorité parlementaire, c'est surtout à eux qu'il appartient d'éclairer et d'ordonner ses aspirations, de faire jaillir avec à propos de ses tendances souvent imprécises les résolutions qu'ils jugent salutaires pour le pays et de combattre celles qu'ils croient au contraire inconsidérées et dangereuses. Aussi est-il bon que les membres d'une majorité sérieuse laissent à l'initiative éclairée du cabinet la proposition des mesures importantes. Les ministres doivent être, en résumé, selon l'expression de Chateaubriand, « maîtres des Chambres par le fond et leurs serviteurs par la forme » (1).

En présence d'un rôle d'une telle importance, les ministres, considérés dans leur collectivité, le ministère, ont besoin, dès leur arrivée au pouvoir, de déterminer la conduite qu'ils se proposent de suivre ; et, pour s'assurer qu'elle n'implique pas la désapprobation des Chambres, ils la leur révèlent par l'exposé de leur politique future qu'on appelle leur programme.

Cette déclaration aux assemblées paraît des plus

(1) Chateaubriand. *De la monarchie selon la Charte*. 2^e édition. Ch. XV, p. 19.

déliçates. C'est par elle que le cabinet, faisant connaître ses intentions, doit, dès cette première manifestation, se concilier la majorité dont les voix lui sont nécessaires, ou se priver de suite de sa confiance. Malheureusement la pratique en a fait à peu près en France un vain exercice de déclamations vagues et sonores. Le ministère devrait au contraire y déterminer nettement la nature de sa politique intérieure, les solutions qu'il préconise pour les questions à l'ordre du jour, et, autant que possible, l'attitude qu'il tiendra à l'égard des puissances étrangères. Loin de consentir des concessions exagérées, il convient que le cabinet prenne, dès ses premiers rapports avec les Chambres, une attitude fière et libre. Si c'est pour lui une condition essentielle d'existence que son programme soit dans une harmonie générale avec la politique de la majorité, il ne doit pas toutefois se la laisser absolument imposer par elles : c'est à lui à imprimer à cet exposé la fermeté de précision qui révèle une décision pleine d'autorité et maîtresse d'elle-même.

Il est, d'ailleurs, sage pour les Chambres de ne pas juger absolument un ministère d'après l'appellation politique qu'on convient de lui donner et qui n'est qu'une étiquette plus ou moins sincère et justifiée. Avec nos habitudes parlementaires qui ont enlevé tout caractère sérieux à l'exposé du programme, elles doivent, pour apprécier un cabinet, attendre ses actes mêmes (1). Il ne faut pas que les assemblées soient

(1) En fait les ministères obtiennent toujours à leur début quelque temps de répit : les premières interpellations, loin d'ordinaire de les menacer sérieusement, leur donnent plutôt un coup de fouet salutaire. Si, pour se ménager la confiance de la majorité, ils présentent un programme qui n'est qu'une

intolérantes au point de se refuser à toute épreuve d'un nouveau ministère, même s'il leur déplait de prime abord. Toutefois, si l'on se trouvait dans une de ces périodes de conflit, où l'hostilité parlementaire est, comme à la fin du « Seize-Mai » en 1877, légitimée en quelque sorte par l'attitude inadmissible du pouvoir exécutif, on conçoit que, pour éviter la succession de crises et l'ajournement de la solution d'une difficulté gouvernementale, et afin d'arriver plus tôt, par conséquent, à une période de stabilité et d'apaisement, il soit préférable de refuser l'existence à une combinaison sans durée possible, à un ministère pour ainsi dire mort-né. Mais cette attitude intransigeante des Chambres ne peut être ainsi approuvée que devant des situations nettement caractérisées ; et, il est peu sérieux, dans des circonstances ordinaires, de prétendre apprécier d'avance la valeur d'un ministère nouveau et de lui enlever de suite la possibilité de vivre par une opposition systématique.

Fidèles au plan du programme qu'ils ont exposé, sauf à lui faire subir, dans la suite, les modifications de détail commandées impérieusement par les circonstances, les ministres ne cessent pas d'avoir besoin de l'appui moral des assemblées : leur tâche est toute

feinte et se disposent à effectuer des réformes tout autres, c'est à la sagacité des Chambres à le reconnaître et, en les renversant au besoin, à leur faire sentir qu'elles n'en sont pas dupes. Aussi les ministères, pris hors de la majorité parlementaire, lui seront, nous devons le dire, toujours suspects. Nous croyons cependant qu'avant de les renverser, il est bon qu'elle les juge par leurs actes, à défaut d'un programme sincère et expressif. On conçoit seulement qu'elle leur refuse de suite sa confiance, si leur composition lui paraît trop dangereuse et trop contraire à ses sentiments.

de persuasion, soit qu'il leur faille se ménager la confiance de la majorité parlementaire pour leur action gouvernementale, soit qu'ils doivent obtenir d'elle des votes favorables pour leurs projets législatifs. S'ils veulent accomplir avec une entière conscience les grands devoirs qui leur incombent, ils n'ont pas seulement à reconnaître, pour s'efforcer ensuite de les réaliser, les tendances des Chambres ; il leur convient aussi de rechercher directement par eux-mêmes quels leur paraissent être les véritables intérêts du pays, et il est bon, par suite, qu'ils suivent, dans le gouvernement et devant les Chambres, leur seule appréciation propre, si elle leur semble seule bonne. C'est pourquoi, s'ils jugent essentiel d'obtenir certains votes des assemblées ou de les empêcher d'en émettre d'autres, ils peuvent annoncer que leur démission est liée à la solution des débats, et manifester l'intérêt qu'ils attachent à la question en combattant ainsi, au prix de leur existence ministérielle, les propositions qui leur semblent dangereuses, en dépit de la faveur qu'elles paraissent rencontrer. Si, au contraire, le ministère n'a pas assez de décision et d'autorité pour intervenir avec son sens pratique et l'expérience que lui donnent les affaires, les assemblées peuvent se trouver à la merci de l'incident du jour et l'impression qu'elles en éprouvent les empêche alors souvent de voir au delà.

Ce n'est qu'en évitant d'aller servilement à la remorque des Chambres et en cherchant à les convaincre toujours dans le sens qui leur paraîtra conforme aux intérêts du pays, que les ministres parviendront à conserver leur prestige indispensable. Si le Parlement leur reproche de faire preuve de négligence, s'il répu-

die leur influence et leur manière de comprendre les intérêts nationaux, ils se retireront, car il faut en définitive que sa confiance les accompagne au pouvoir d'une manière constante, et ils ont les plus fréquentes occasions de se rendre compte s'ils la possèdent toujours. Nous avons déjà dit que le Parlement, lorsqu'il désapprouve les ministres, a recours, pour amener leur retraite, non à une révocation directe et juridique qui serait absolument contraire à l'indépendance du pouvoir exécutif, mais bien à une sorte d'ultimatum de fait, qu'il peut, du reste, faire respecter par les moyens les plus efficaces. Ainsi la seule attitude hostile des Chambres, l'adoption ou le rejet par elles de graves mesures contraires aux vœux du cabinet qui a annoncé sa démission si sa manière de voir n'était pas accueillie, un échec de ce dernier dans la présentation d'un projet important, d'autres circonstances enfin, multiples et variées, peuvent servir d'indice révélant aux ministres l'opportunité de leur retraite. En réalité, les changements ministériels doivent être et sont le plus souvent provoqués par les Chambres, avec certains ménagements de forme, comme il sied lorsqu'on veut faire sentir qu'ils sont importuns à des gens capables de le comprendre de suite. En dehors du cas où elles se trouveront en face d'un cabinet rebelle aux règles du gouvernement parlementaire, les assemblées auront rarement besoin de recourir à une expression de désapprobation brutale qui, se rapprochant trop d'une révocation pure et simple, semblerait une atteinte trop vive à la séparation des pouvoirs. Benjamin Constant, parlant d'une doctrine qui voulait la nécessité d'une déclaration portant que les ministres étaient indignes de la confiance publique,

dit avec raison que « cette déclaration existe de fait contre les ministres, toutes les fois qu'ils perdent la majorité dans les assemblées (1) », et elle est pleinement suffisante dans les circonstances ordinaires. « Cette déclaration, ajoute-t-il, par cela même qu'elle sera moins solennelle et paraîtra moins sévère qu'une accusation formelle, sera de nature à être plus fréquemment prodiguée (2) ». Aujourd'hui, avec l'exaspération du nombre des crises ministérielles, on a été parfois tenté, nous le dirons plus loin, de considérer au contraire cet inconvénient des déclarations expresses de non-confiance comme constituant un avantage opportun, parce qu'elles s'opposeraient sans doute aux effets d'une susceptibilité excessive de la part des ministres et entraveraient les entraînements regrettables des Chambres. Nous croyons cependant que ce serait là un remède défectueux, surtout si l'emploi en était généralisé à l'égard de tous les ministres, sans distinction dans la nature de leurs attributions : il vaut mieux que la mobilité ministérielle résulte, d'elle-même, comme conséquence nécessaire des circonstances ; mais c'est aussi à la sagesse des ministres et du Parlement d'interpréter sainement celles-ci pour ne pas se méprendre sur cette nécessité. Une appréciation délicate de la situation revient surtout aux cabinets et à leurs membres pris individuellement : il leur appartient de reconnaître si le vote contraire des Chambres est la manifestation d'un état de mécontentement profond ou s'il n'est que l'effet d'un

(1) Benjamin Constant. *Cours de politique constitutionnelle*. 2^e édition. T. I, p. 87.

(2) Benjamin Constant, loc. cit., p. 88.

défaut d'entente passager qui ne leur interdit pas de se ménager de nouveau leur confiance.

Prévost-Paradol a dit — et tout ce passage de *La France nouvelle* est à citer comme éloquente conclusion de ces développements, parce qu'elle montre en même temps l'harmonie qui se maintient entre les pouvoirs par l'opportunité des changements ministériels : — « Il faut laisser quelque chose à la sagesse humaine et c'est à l'instinct public qu'il appartient, dans un gouvernement constitutionnel, de presser ou de retarder la chute des ministères. Si ces chutes sont trop fréquentes, l'instabilité qui en résulte dans le gouvernement et dans la conduite des affaires publiques est un mal ; si ces chutes sont trop rares, et si le même parti, représenté par les mêmes hommes, se maintient trop longtemps au pouvoir, deux inconvénients graves sont la suite de cette lenteur dans le jeu du mécanisme constitutionnel : le premier, c'est d'aigrir et d'envenimer le parti et les hommes tenus ainsi à l'écart du pouvoir au point de leur faire perdre de vue le bien public et de les pousser quelquefois à des résolutions extrêmes ; le second inconvénient, c'est d'enlever au gouvernement ministériel un de ses principaux avantages qui est d'amener, par la chute opportune des cabinets, un rafraîchissement de l'atmosphère politique et l'apaisement salutaire de ces griefs inévitables que l'exercice le plus sage et le plus modéré du pouvoir produit toujours parmi les hommes. Le gouvernement personnel n'a aucun moyen d'échapper au poids toujours croissant de ces griefs accumulés sur une seule tête et doit tôt ou tard y succomber ; le gouvernement ministériel offre, au contraire, par la chute des cabinets, une satisfaction presque périodique à ces mécontentements inévita-

bles, et du même coup il apaise les ressentiments et éveille les espérances (1). »

SECTION II

RESPONSABILITÉ SOLIDAIRE ET RESPONSABILITÉ INDIVIDUELLE DES MINISTRES

La perte de la confiance des Chambres peut résulter de faits imputables tantôt à un ministre, tantôt au cabinet tout entier, et la responsabilité parlementaire ministérielle se présente, par suite, en vertu même du texte constitutionnel, comme individuelle ou solidaire.

Tous les actes qui intéressent la politique générale du gouvernement, toutes les mesures que les ministres sont appelés à prendre en commun et qui ne sont que l'exécution du programme politique du cabinet, entraînent la responsabilité collective. La solidarité est la conséquence de l'unité d'action d'un bon gouvernement. Elle atteint même les ministres qui ont pu combattre la mesure blâmée, car ils s'y sont en définitive associés, dès lors que, ne parvenant pas à faire prévaloir leur avis, ils n'ont pas donné spontanément leur démission. Il n'est donc pas nécessaire de prouver que chaque membre du cabinet a réellement participé à l'acte incriminé. « Le principe de la responsabilité, a dit Rossi, repose sur cette base, que nul n'est tenu d'être ministre (2) ». Toute sanction est,

(1) Prévost-Paradol. *La France nouvelle*, p. 125 et 126.

(2) Rossi. *Cours de droit constitutionnel* professé à la Faculté de droit de Paris, recueilli par M. A. Porée. T. IV, p. 375.

d'ailleurs, affaiblie lorsqu'elle est divisée. « Quand plusieurs personnes concourent à l'exécution d'un même acte, chacune d'elles doit prendre une part de la responsabilité qui en résulte.... Le fait d'avoir agi conjointement doit suffire pour appeler sur tous une mesure égale; s'il en était décidé autrement, chacun rejeterait la faute sur son co-auteur; la responsabilité serait partout, et elle ne serait nulle part (1) ».

L'idée de la solidarité dans la responsabilité politique des ministres est tout à fait de l'essence du gouvernement parlementaire. Aussi était-elle soigneusement repoussée par la Constitution du 14 janvier 1852, qui, sous l'empire de son article 13, laissait strictement chaque ministre dans ses attributions spéciales. Toute question intéressant la politique générale ne pouvait être résolue alors que par le chef de l'Etat. Il n'y avait pas de conseil des ministres, et ces derniers n'apparaissaient qu'en qualité de chefs supérieurs de chaque branche administrative.

Il est parfois délicat, en pratique, de déterminer les actes qui impliquent la responsabilité solidaire comme intéressant la politique générale du gouvernement et ayant dû nécessiter une entente entre les ministres. Qu'est-ce qu'un acte de politique générale? Il y a là le plus souvent une simple question d'appréciation; on peut dire toutefois que c'est l'acte qui intéresse d'une façon profonde le pays, qui a pour lui une portée considérable, et qui, par suite, a été ou a dû être examiné par le cabinet tout entier. On sait qu'il existe des réunions où les ministres se concertent sur leurs intérêts communs, sur les décisions graves à prendre et

(1) Henri Hervieu, *Les ministres, leur rôle et leurs attributions dans les différents Etats organisés*, p. 673-674.

sur la ligne de conduite qu'ils se proposent de tenir : ce sont les conseils consacrés dans leurs principes par la constitution et certaines lois ordinaires et dits conseils des ministres lorsque le chef de l'Etat préside, et conseils de cabinet lorsque le président du conseil dirige la réunion. C'est à ce dernier personnage, dont le rôle correspond à peu près à celui de premier ministre en Angleterre, de coordonner l'action de ses collègues et, en général, de parler ensuite au nom d'eux tous devant les Chambres. En fait, lorsque le débat parlementaire l'intéresse tout entier, le ministère met spontanément en jeu sa responsabilité générale, en posant la « question de cabinet », c'est-à-dire que le président du conseil intervient pour annoncer que tous les ministres se retireront si la Chambre émet tel ou tel vote (1).

Mais à côté des mesures prises de concert par les membres du cabinet ou supposant entre eux une entente plus ou moins complète et expresse, il en est de moins importantes, appartenant plutôt au détail de l'administration, sur lesquels chacun d'eux statue isolément. Un vote de blâme à propos d'une de ces mesures doit atteindre le seul ministre intéressé, à moins que ses collègues ne se solidarisent avec lui parce qu'ils jugent que les faits les concernent indi-

(1) On peut se demander — et c'est là une hypothèse qui prouve combien est délicate la délimitation entre les faits de responsabilité collective et ceux de responsabilité individuelle — quelle devrait être l'attitude d'un cabinet, si le président du conseil, ou tout autre ministre, prenant la parole pour lui, dénaturait sa pensée par des paroles maladroites, une exagération de langage ou un sens un peu différent. En fait, il sera presque impossible à des ministres, pour éviter le ridicule et pour ne pas manifester l'incohérence de leur entente, de désavouer de suite publiquement leur collègue.

rectement et touchent, malgré les apparences, à la ligne de conduite générale du cabinet.

On ne peut donc concevoir la responsabilité politique personnelle des ministres que dans des cas assez rares, lorsque, par exemple, un membre du cabinet a agi de lui-même, après avoir revendiqué devant ses collègues l'initiative de son acte spécial et propre à son département et lorsqu'il a posé par suite devant les Chambres la question personnelle de portefeuille. On rencontre aussi la responsabilité individuelle quand il s'agit d'imputer à un ministre pris isolément son imprudence ou son incapacité (1).

Aussi est-il inexact de prétendre, d'une manière absolue, qu'on ne peut trouver des actes d'un ministre intéressant réellement sa seule responsabilité individuelle, et d'assurer que le départ de certains membres isolés d'un cabinet est toujours pour lui une sorte de replâtrage destiné à le consolider au moment où il menace ruine.

Présentée sous cette forme générale, cette affirmation est évidemment fausse. L'individualisation de la responsabilité politique se conçoit aisément dans des conditions et des circonstances variées. Nous venons de dire qu'elle résultera surtout d'actes, d'une nature plutôt administrative, imputables à un membre du cabinet, ou encore d'une mesure politique qui s'écarterait

(1) Il nous semble que si cette imprudence évidente, cette incapacité ou cette négligence d'un ministre créaient pour le pays des causes de désavantages ou de périls trop fréquentes, le chef de l'Etat devrait intervenir de lui-même, à défaut de la mise en œuvre de la responsabilité parlementaire, et qu'il pourrait, après avoir cherché à obtenir une démission amiable, recourir purement et simplement à une révocation.

tera de la ligne de conduite générale du ministère et que celui-ci n'aura pas décidée d'une manière collective. Afin de reconnaître quelle responsabilité est mise en jeu, il faudra encore consulter la portée des interpellations ou le sens des votes des Chambres, et se rendre compte si, par leur manifestation, celles-ci ont entendu frapper un ministre isolé ou le cabinet lui-même. Il est vrai que ce dernier sera toujours libre de son attitude, et qu'il pourra, méconnaissant de parti pris l'intention du Parlement, donner tout entier sa démission avec celle du ministre attaqué. Est-il besoin de dire, toutefois, que, puisqu'il s'agira ici d'actes qui se distingueront par un caractère plutôt administratif, bien qu'on puisse presque toujours leur attribuer un sens politique, ou qui révéleront une initiative indépendante de la ligne de conduite politique générale du cabinet, la tendance des autres ministres à se solidariser avec le collègue menacé sera naturellement d'autant moins vive que sa personnalité sera compromettante par ses idées politiques, ses velléités d'initiative personnelle et ses maladresses ?

Des ministres peuvent donc raisonnablement réclamer pour eux seuls la responsabilité d'actes vraiment spéciaux à leur département et de leur initiative indépendante ; et notre histoire parlementaire compte ainsi un certain nombre de ces démissions individuelles, sans qu'elles apparaissent comme des expédients destinés à assurer aux cabinets une existence qui n'était point alors menacée.

Presque dès la formation du ministère Waddington en mars 1879, M. de Marcère, ministre de l'intérieur, qui s'était aliéné précédemment la partie avancée de la Chambre, démissionnait à la suite d'une interpellation de M. Clémenceau sur certains agissements de

la préfecture de police dénoncés par la presse. Dans la discussion, M. de Marcère, qui avait entendu dégager ses collègues de toute responsabilité, avait constamment parlé en son nom personnel, et l'ordre du jour, dont le vote le décidait à se retirer, était ainsi conçu, d'une manière très significative, dans le sens de l'individualisation de la responsabilité : « La Chambre, regrettant de trouver insuffisantes les explications de M. le ministre de l'intérieur, passe à l'ordre du jour ».

Le 11 juillet 1892, une interpellation à la Chambre sur les dispositions prises en vue de la campagne militaire prochaine du Dahomey amenait la démission de M. Cavaignac, ministre de la marine. Il avait accepté seul la responsabilité de la situation. Ici, la question de cabinet avait failli être mise en jeu ; mais le président du conseil n'avait pu intervenir à temps, ce qui eût peut-être sauvé le ministre de la marine, car il paraissait contraire à l'intention de la Chambre de renverser le ministère tout entier.

Enfin, M. Darlan, garde des sceaux, interpellé le 30 novembre 1897 au Sénat au sujet de l'irrégularité de l'installation de magistrats qui avaient été admis à prêter serment par télégraphe, donnait seul sa démission à la suite d'un vote de blâme, et l'incident n'avait pas d'autre conséquence.

Malgré ces précédents, nous devons cependant avouer « qu'il y a, dans nos mœurs parlementaires, une tendance incontestable à considérer la responsabilité ministérielle comme solidaire en principe (1). »

Cette extension de la solidarité à tous les ministres conduit souvent aux résultats les plus étranges en

(1) Esmein. *Éléments de droit constitutionnel*, p. 620.

apparence, et à la fréquence regrettable des crises ministérielles générales. C'est ainsi qu'une interpellation dont le sujet ne paraîtra concerner que l'armée, entraînera, par suite de l'intervention du président du conseil ou d'un autre de ses collègues parlant au nom de tous les ministres, la démission collective du cabinet tout entier, de sorte qu'une discussion au sujet de la discipline militaire amènera par là même la retraite du ministre de l'agriculture, de celui des cultes, de celui des postes et télégraphes, par exemple.

Le cas que nous venons de donner est celui de la démission du ministère Waddington, le 21 décembre 1879. Nous pourrions facilement multiplier les exemples de cette nature, rappeler notamment la retraite totale du troisième ministère Freycinet le 3 décembre 1886 sur la question de suppression des sous-préfectures. Comment ce sujet intéressait-il, au point d'entraîner leur démission, le ministre de la guerre ou celui de la marine?

Le 28 novembre 1892, le cabinet Loubet était renversé parce que le ministre de la justice avait été blâmé pour n'avoir point ordonné une autopsie !

Devant ces conséquences, en apparence si bizarres, nous verrons qu'on a songé parfois à supprimer la solidarité dans la responsabilité parlementaire ; d'autres voudraient soustraire à son application certains portefeuilles, comme ceux des ministres de la guerre et de la marine qui, en général, n'ont que des rapports éloignés avec la politique et dont la stabilité au pouvoir est si nécessaire pour la bonne préparation de la défense du pays.

Nous tenons seulement à reconnaître ici qu'il y aurait peut-être lieu de ne pas poser d'une manière si fréquente, et parfois, sans doute, inconsidérée, la

question de cabinet, afin de restreindre les crises éventuelles à leurs proportions raisonnables et de ne pas faire d'une solidarité toute fictive un prétexte de retraite pour des ministres absolument étrangers aux débats ; ceux-là seuls, au contraire, qui se sentiraient intéressés devraient avoir d'eux-mêmes le souci de démissionner. Mais nous devons cependant convenir, en définitive, que souvent des questions en apparence restreintes touchent à la politique générale du gouvernement, et que, très fréquemment, un cabinet se sent visé et menacé tout entier par l'attaque dirigée contre un de ses membres. En vérité, si l'on va au fond des choses, cette solidarité des ministres dans un sort commun devra être souvent commandée par l'homogénéité réelle de tendances qui doit les unir, par des nécessités d'harmonie, auxquelles, certains éléments ministériels disparaissant pour être remplacés par d'autres, probablement dissemblables, le cabinet ne saurait plus répondre désormais. Il est donc impossible de supprimer la solidarité dans la responsabilité politique des ministres, et il est facile, du même coup, de trouver une justification théorique à ses applications qui semblent d'abord inexplicables : dans un vrai cabinet homogène, alors même qu'un certain nombre de ses membres paraîtront étrangers à la cause de sa retraite, la mise en jeu de la responsabilité politique collective pour tous les ministres s'expliquera encore par une participation secrète plus ou moins active à l'acte critiqué, par des conseils donnés, et, au besoin, par la seule solidarité morale qui résulte d'une profonde et réciproque influence constituant souvent, dans une consciencieuse abstention des uns, un tacite encouragement à l'action des autres.

SECTION III

CAUSES DE RETRAITE DES MINISTRES

Laissons de côté ces distinctions sur la portée de la responsabilité politique des ministres et étudions les causes qui peuvent la mettre en jeu. Pour faciliter notre exposition en simplifiant sans inconvénients nos explications, nous considérerons surtout la responsabilité sous sa forme collective qui est la plus fréquente et nous parlerons presque toujours du ministère pris dans son ensemble. Il sera facile d'appliquer convenablement ce que nous en dirons à la responsabilité individuelle qui est, nous le savons, beaucoup plus rare.

Il semble que les ministres ne devraient démissionner qu'à la suite d'une résolution du Parlement leur retirant expressément sa confiance, ou, d'une façon plus normale, à la suite d'une manifestation tacite, mais non équivoque, et révélant une hostilité sérieuse ou durable.

Mais comment peut-on justifier la retraite des ministres après un simple échec qu'ils ont essuyé devant les Chambres et dont la gravité ne semble pas tout d'abord comporter une telle conséquence ?

Comment soutenir que, par suite d'une erreur ou d'une maladresse des ministres ou d'un désaccord peut-être fortuit et passager avec eux, les assemblées soient censées leur avoir retiré irrémédiablement leur confiance ? On ne conçoit pas tout d'abord une application aussi extrême de la responsabilité poli-

tique des ministres : pourquoi ceux-ci, en effet, loin de démissionner, ne modifient-ils pas plutôt leur attitude ou leurs convictions conformément aux vues que la majorité vient de révéler et que vont s'empres- ser du reste de respecter leurs successeurs ?

Il est facile, cependant, de justifier, dans de telles circonstances, la retraite des ministres. Elle est com- mandée par de profondes raisons pratiques : nous savons que le ministère ne doit pas être seulement un simple comité chargé d'exécuter passivement les volontés des assemblées. Il lui faut, avec une large initiative, inspirer leurs résolutions, les appliquer ou les compléter. Or, si les ministres restaient au pou- voir après un blâme des Chambres, encore chargés, par suite, de l'exécution de décisions contraires à leur propre conviction et à leurs vœux, ils s'acquit- teraient, très probablement d'une manière défectueuse, d'une tâche acceptée à contre-cœur. Le ministère ne réussirait à constituer qu'un organisme sans ini- tiative énergique, sans active volonté, et les lois qui lui déplairaient pourraient rencontrer de sa part une résistance passive plus ou moins consciente. « L'ex- périence a déjà montré, a dit Franz de Holtzendorff, que, dans les questions d'efficacité, des personnes bien qualifiées ne doivent jamais être contraintes, encore qu'on pût peser sur elles, d'agir contrairement à leurs propres convictions et de se conformer à l'opi- nion d'autrui ; car l'absence de confiance en les mesu- res qu'on leur imposerait paralyserait naturellement leur énergie et amoindrirait, au grand détriment de l'œuvre à accomplir, la valeur intrinsèque de leurs aptitudes personnelles » (1). Loin de rester soumis à

(1) Franz de Holtzendorff. *Principes de la Politique. Intro- duction à l'étude du Droit public contemporain*, p. 42.

une surveillance étroite et à des prescriptions impératives qui leur arriveraient comme des ordres secs et obscurs en annihilant leur énergie, les ministres, en France et en général dans les gouvernements parlementaires, se retirent avec raison, dès qu'un désaccord évident est survenu entre eux et le Parlement : leur action, risquant de s'effectuer désormais au mépris de leurs opinions, perdrait son efficacité nécessaire et ne répondrait plus à la pleine confiance des Chambres.

Mais il y a, pour justifier la démission des ministres après un échec devant le Parlement ou un blâme de sa part, une seconde raison non moins décisive. « Un pouvoir, a dit Benjamin Constant, obligé de prêter son appui à la loi qu'il désapprouve, est bientôt sans force et sans considération (1) ». Nous avons vu, en effet, qu'en France le pouvoir exécutif avait besoin d'un grand prestige et d'une puissance d'action considérable, sinon il serait incapable de mener à bien sa lourde tâche. Or si les ministres se soumettaient toujours avec docilité aux volontés et aux blâmes des Chambres, sans manifester fortement des convictions propres, ils n'auraient plus l'autorité suffisante pour paraître dignement devant le pays et l'étranger, commander à l'immense hiérarchie des fonctionnaires et jouer encore devant les Chambres leur rôle de conseil écouté : « Si l'on dit que les ministres peuvent toujours demeurer en place malgré la majorité, a écrit Chateaubriand, parce que cette majorité ne peut pas physiquement les prendre par le manteau et les mettre dehors, cela est vrai. Mais si c'est garder sa

(1) Benjamin Constant. *Cours de Politique constitutionnelle*. T. I, ch. I, p. 12, 13.

place que de recevoir tous les jours des humiliations, que de s'entendre dire les choses les plus désagréables, que de n'être jamais sûr qu'une loi passera, tout ce que je sais alors, c'est que le ministre reste et que le gouvernement s'en va » (1).

On ne peut concevoir le maintien au pouvoir des ministres, en toutes circonstances, que si, comme dans la constitution fédérale suisse, ils ne sont pas membres d'un pouvoir vraiment indépendant. Ce ne sont plus alors que des mandataires au sens étroit du mot, des fonctionnaires suivant la ligne de conduite qui a été déterminée par les assemblées ; celles-ci retenant tous les pouvoirs, ne concèdent plus alors aux ministres, avec une exécution des lois précisée à l'avance, qu'une étroite initiative et une faible partie de la puissance réglementaire. Dans la constitution fédérale suisse, les Chambres peuvent adopter des motions de blâme et de censure contre les membres du conseil fédéral, rejeter les propositions qu'ils leur soumettent, voter les projets qu'ils ont combattus, sans qu'ils se croient obligés de se retirer. Il ne peut être question pour eux d'une certaine responsabilité politique qu'au terme de leur mandat, auquel l'Assemblée fédérale met alors fin ou qu'elle renouvelle au gré de sa confiance.

Cette attitude souple et subordonnée des ministres n'est pas compatible avec leur rôle; s'il doit être, comme en France et dans la plupart des Etats unitaires, plus essentiel, plus caractérisé et plus complexe. Avec de sérieuses difficultés gouvernementales, il faut un organisme exécutif exerçant un pouvoir in-

(1) Chateaubriand. *De la Monarchie selon la Charte*. 2^e édition. Ch. xxxix, p. 46.

dépendant, muni d'un grand prestige et ayant une action prépondérante et étendue.

Il conviendrait cependant d'observer, dans notre pratique parlementaire, quelques-unes de ces tendances du système semi-représentatif. Il serait bon, surtout en France, afin de ne pas multiplier encore les crises, déjà si fréquentes avec l'incohérence des majorités dans les Chambres, et par suite, des mauvaises mœurs parlementaires, que les ministres manifestent souvent moins de nervosité, qu'ils fassent preuve d'une patience plus souple et prennent moins vite la résolution de se retirer.

C'est dans cet ordre d'idées que nous contestons la valeur rationnelle de cette prétendue théorie, d'après laquelle le cabinet devrait remettre sa démission après les élections générales. Le ministère Ferry s'est pourtant prévalu de la nécessité de son observation pour démissionner en novembre 1881. « Le cabinet, déclara-t-il à la Chambre, a toujours pensé que ses pouvoirs étaient épuisés et que sa tâche devait finir avec la Chambre dont il était l'émanation. Nous estimons en effet, qu'après les élections générales, — et quelque jugement que l'on porte sur ces élections, — il est d'une correction constitutionnelle absolue que le cabinet qui est aux affaires, laisse à l'initiative de M. le président de la République et à la volonté de la Chambre leur pleine et entière liberté (1). » Mais c'était plutôt « une doctrine de circonstance pour justifier

(1) Séance de la Chambre des députés du 4 novembre 1881. *Journal officiel* du 5 novembre. Débats parlementaires de la Chambre, p. 1918 et 1919.

une démission prématurément donnée (1) », alors que le ministère était gravement menacé par des interpellations au sujet des affaires de Tunisie. Pourquoi, en effet, au lendemain d'élections générales, avant que la nouvelle Chambre se soit prononcée, un ministère serait-il dans l'obligation de donner sa démission ? Hors le cas où, après une dissolution de la Chambre qu'il aurait demandée, il aurait vu élire une majorité indubitablement hostile à son égard, — ce qui équivaldrait à un blâme du pays lui-même, — on ne comprendrait pas cet excès de scrupule de sa part. La volonté nationale est une, quoique représentée par des délégations successives de mandataires. Il faut attendre la décision de l'assemblée nouvellement élue, la provoquer de suite au besoin, mais ne pas la préjuger, d'autant qu'elle est parfois des plus difficiles à entrevoir sûrement à l'avance, surtout en France, par suite de l'émiettement et de l'indétermination excessive des partis.

Nous ne dissimulons pas cependant que, si l'obligation pour un ministère de démissionner après les élections générales est insoutenable en principe, il sera souvent pour lui d'une bonne tactique parlementaire de quitter un instant le pouvoir, de faire une sortie apparente suivie d'une reconstitution dans ses éléments originaires essentiels afin d'opérer d'une manière discrète et polie les « débarquements », les remaniements permettant de mieux adapter aux conditions nouvelles sa composition et ses caractères. Cette tactique est surtout opportune pour les ministères dits de concentration, et, de même que nous déplorerons

(1) Dupriez. *Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique*, T. 2, p. 455, note.

ceux-ci comme constituant des unions inconsistantes et sans homogénéité vraie, de même nous regrettons vivement la nécessité pour eux de recourir, pour vivre, à des expédients indignes d'un gouvernement sérieux. Mais il n'en est pas moins vrai que, dans leurs conditions d'existence, la nécessité d'un équilibre délicat sur une base parlementaire mouvementée et instable, les oblige à modifier sans cesse leur manière d'être et leur allure suivant les circonstances nouvelles. Il est d'ailleurs vrai de dire, d'une manière générale, que tout ce qui peut s'opposer au maintien permanent d'une grande communauté de vues entre les Chambres et les ministères, constitue un danger pour ce dernier: il est bon, en effet, pour la stabilité d'un cabinet, qu'il soit le moins possible séparé de l'influence du Parlement, et c'est pourquoi, à eux seuls, les commencements de session après les vacances parlementaires sont toujours un peu redoutables pour un ministère, car d'ordinaire c'est l'occasion, pour employer une expression vulgaire, de régler tous les comptes entre les assemblées et le gouvernement, et l'interpellation sur la politique générale suivie par ce dernier, qui intervient alors, est souvent bien grosse de menaces pour son existence (1).

(1) Aussi semble-t-il que dans des circonstances exceptionnellement graves et délicates et sur la menace de nombreuses interpellations, le pouvoir exécutif prendrait une attitude habile, en allant pour ainsi dire au-devant du jugement des Chambres, qu'il convoquerait extraordinairement en vertu de l'article 2 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875. En agissant autrement et en laissant se prolonger les vacances parlementaires, il se ménagerait sans doute quelques semaines d'existence assurée, mais il laisserait s'amasser contre lui des griefs plus nombreux et plus redoutables, et, loin de réussir le plus souvent à liquider pour ainsi dire par l'oubli les difficultés de la situation, il aviverait souvent à son égard les rancunes, les suspicions et les défiances.

Par suite de ces considérations, on comprend que les ministres aient été parfois tentés de démissionner après les élections générales, qui modifient presque toujours la composition de la Chambre en dépossédant d'une partie de leurs sièges certains groupes au profit d'autres. Dans ce cas, une modification, un « replâtrage » à défaut d'une démission collective, doit intervenir au moins dans la composition d'un ministère de concentration. C'est ainsi, pour citer quelques exemples, que dans le cabinet Brisson, qui avait failli donner sa démission collective en novembre 1885, deux ministres furent remplacés. En novembre 1895, le ministère Dupuy hésita à démissionner et à se remanier ; mais alors, lorsqu'il se représenta devant la nouvelle Chambre et lorsqu'il dut répondre à une grave interpellation sur sa politique générale, trois ministres du parti radical sentirent la nécessité tardive de se retirer et leur démission entraîna une crise ministérielle totale.

Mais s'il est vrai, en résumé, qu'après des élections générales de la Chambre, un ministère peut, en démissionnant, se reconstituer avec d'adroites modifications, et se débarrasser ainsi, relativement à certains membres, d'une solidarité désormais compromettante pour se présenter dès lors avec plus d'assurance devant la législature nouvelle, c'est, encore une fois, une attitude de fait fort habile, mais non une obligation théorique. Cette tactique est du reste interdite aux ministères qui, comme nous espérons en voir en France, procèdent d'un groupe politique homogène, et non plus de concentrations illusoires de partis. Un cabinet, issu d'un groupe déterminé, tombe tout d'un coup, sans pouvoir recourir impunément à des manœuvres aussi pitoyables, car s'il tentait des

rapprochements intéressés avec d'autres partis, en admettant dans son sein leurs représentants, il risquerait de s'aliéner gravement sa propre majorité, dont la doctrine est ferme et dont les éléments sont unis par une solidarité sérieuse et voulue (1). Débarrassée de ces véritables expédients, la pratique parlementaire devient ainsi plus sincère et plus satisfaisante.

Il convient donc d'écarter cette prétendue obligation de principe, d'après laquelle un cabinet devrait démissionner à l'avènement d'une nouvelle Chambre. Elle fausserait singulièrement le jeu de notre gouvernement parlementaire, car elle constituerait un emprunt considérable au système semi-représentatif : elle se rapproche, en effet, du principe de l'élection des ministres par les Chambres. En Suisse, les membres du Conseil fédéral sont nommés par l'Assemblée fédérale au commencement de la session qui suit le renouvellement d'une des Chambres dont celle-ci se compose : le Conseil national. Or, qu'on ne s'y trompe pas : quand nous disons qu'il serait bon pour les ministres français d'imiter en partie les tendances du système semi-représentatif, nous ne voulons évidemment pas exprimer qu'il faille lui emprunter cette conception politique que nous repoussons et qui est heureusement étrangère à notre doctrine constitution-

(1) Aussi, en juin 1898, le ministère Méline s'est, en définitive, refusé à de tels remaniements à la suite des élections générales de la Chambre: Il avait pour base le parti modéré, et on a prétendu qu'en l'état de choses un rapprochement avec les gauches par des modifications dans sa constitution, lui aurait donné une plus forte majorité. Mais le parti modéré aurait pu répudier cette influence et abandonner le ministère, afin de rester fidèle à sa doctrine.

nelle. Nous voulons dire, d'une façon plus générale, qu'il serait fort heureux de trouver un peu chez nos ministres, les dispositions morales, l'état d'âme pour ainsi parler, que l'esprit de la Constitution suisse assure, pendant la durée de leur mandat, aux membres du Conseil fédéral, c'est-à-dire un jugement calme, une appréciation exempte d'inquiétude et de préoccupations factices, une tendance moins grande à imaginer des causes de retraite ou de démission étrangères, comme celles dont nous venons de parler, au sens constitutionnel, à exagérer, en un mot, sous une foule de prétextes, l'étendue et les conséquences de leur responsabilité. Car ce n'est pas la seule conception excessive que nous ayons à combattre au sujet de la responsabilité politique des ministres. C'est ainsi qu'on est parfois porté à croire que ceux-ci sont toujours dans la nécessité de se retirer dès qu'ils ont subi un insuccès au Parlement. Cette manière de voir est fort inexacte. S'il ne s'agit pas, en effet, d'un grave malentendu, ils peuvent rester aux affaires tout en s'inclinant devant la volonté souveraine des Chambres. Ils ne doivent démissionner que s'ils jugent vraiment trop essentielles les convictions qu'ils ne sont pas parvenus à faire prévaloir, ou encore, si implicitement ou explicitement la question de confiance a été posée et résolue contre eux. Il y a donc lieu de leur part à une calme et saine appréciation des circonstances avant de se décider à déposer leurs portefeuilles.

Il faut ainsi au Parlement et chez les ministres beaucoup de sagesse et de bonne volonté. Les Chambres elles-mêmes seront gênées, si elles ont à redouter de la part des ministres une susceptibilité exagérée et si la menace de la crise ministérielle est pour ainsi

dire liée à la solution de tous les projets de loi. La confiance des Chambres envers les ministres ne signifie pas, en effet, qu'elles doivent abdiquer leur liberté et voter aveuglément dans le sens ministériel. On l'a reconnu et dit expressément, dès la rédaction des lois constitutionnelles : « Les ministres ne sauraient avoir la prétention d'obliger l'assemblée à partager toujours leurs opinions. Si le ministère doit se retirer, chaque fois qu'une loi est rejetée, ou même simplement ajournée, le danger d'éloigner des hommes compétents du maniement des affaires, la crainte plus forte encore d'agiter le pays, gêneront la liberté des votes. Ce n'est pas ainsi que la responsabilité ministérielle doit être comprise (1) ».

Une intransigeance, de la part des ministres, trop chatouilleuse au sujet de leur propre responsabilité politique, et en général une trop grande sévérité pour eux-mêmes, sont donc choses fort inopportunes. A lui seul, l'échec d'un projet de loi, par exemple, ne devrait presque jamais entraîner une crise ministérielle, sauf le cas où il intéresserait d'une façon incontestable la politique générale du gouvernement. Si les ministres ont reçu un léger blâme, ou si un de leurs projets de loi a été rejeté, ils peuvent, en effet, sans discrédit, dans des circonstances ordinaires, rester au pouvoir et se conformer au sens politique ou législatif que vient d'indiquer la représentation nationale. Autant la démission d'un cabinet est commandée et digne, lorsque son attitude générale est condamnée, autant elle est incompréhensible et regrettable à propos d'une question secondaire.

(1) *J. O.* du 22 janvier 1875. Débats du 21 janvier. Rapport de M. de Ventavon.

En résumé, s'il ne faut pas qu'en France le pouvoir exécutif soit absolument subordonné aux assemblées comme en Suisse, s'il doit exister réellement et être largement indépendant, il importe non moins d'éviter des ministères qui s'énervent, se butent au moindre propos, se refusent à modifier leurs intentions, dès qu'elles ne sont pas absolument ratifiées par les Chambres, et qui se retirent, alors que l'attitude de celles-ci ne leur indique pas sérieusement qu'elles n'admettent plus leur concours.

Or, précisément, les ministères ont été parfois trop vite induits à croire que leur politique générale était incriminée. A la fin de l'année 1876, par exemple, au sujet d'une proposition tendant à mettre fin aux poursuites pour faits relatifs à l'insurrection de la Commune, le deuxième ministère Dufaure essayait à un mois d'intervalle un double échec dans son intervention devant les deux Chambres, qui, sur cette question, se prononçaient d'ailleurs en sens contraire. Ce ministère donnait alors sa démission. Or, que pouvait signifier sa retraite ? Pourquoi un autre cabinet aurait-il eu plus de chance que lui de réaliser l'entente entre les deux Chambres ? Leur désaccord tenait-il, en l'espèce, à sa présence aux affaires ? D'autre part, sa politique générale était-elle blâmée, parce que sur une proposition d'initiative parlementaire, son intervention, du reste différente dans les deux Chambres, en divergence de vues, n'avait pas été heureuse ? On n'oserait l'affirmer. Le Sénat, dont le vote, survenant après celui de la Chambre, l'avait déterminé à la retraite, ne lui était certainement pas défavorable ; et quant à la Chambre, qu'on aurait pu croire plus menaçante, elle accordait à ce ministère, le 2 décembre 1876, alors qu'il venait de démissionner, un ordre du

jour de confiance, à la presque unanimité de 357 voix contre 31, en suite d'une interpellation sur un projet de loi ayant pour objet de modifier la législation sur les honneurs funèbres. La crise ministérielle n'avait en vérité aucun sens ; et après dix jours de tentatives pour constituer un nouveau cabinet, les ministres démissionnaires étaient presque tous rappelés au ministère Jules Simon.

Mais il y a, dans notre histoire parlementaire, d'autres cas d'une susceptibilité, en apparence du moins, véritablement inouïe de la part des ministères : le 29 décembre 1885, par exemple, le cabinet Brisson démissionnait, parce que le 24 décembre précédent, à propos d'un vote de crédit pour les corps expéditionnaires du Tonkin et de Madagascar, le chiffre du gouvernement avait été adopté à l'encontre de celui proposé par la commission par 273 voix seulement contre 267 et l'ensemble du projet de crédit par 274 voix contre 270. Cette faible majorité, expliquait le journal *Le Temps* du 31 décembre, équivalait, aux yeux du président du conseil, à une minorité ! (1).

(1) Nous avons eu récemment un nouvel exemple de cette susceptibilité exessive, et il est curieux d'en faire le rapprochement avec celui dont nous parlons dans le texte : le ministère Méline, qui s'était maintenu plus de deux années au pouvoir avec le concours de la partie modérée du Parlement, a démissionné en juin 1898, alors qu'il n'avait vraiment pas perdu la majorité de la Chambre et qu'il avait vraisemblablement le Sénat pour lui. Cette crise a eu, en effet, pour origine le vote par la Chambre d'une partie d'un ordre du jour, insérée par une manœuvre habile, à propos duquel le cabinet avait obtenu satisfaction sur deux autres points et sur l'ensemble. S'il est digne de montrer son désintéressement en prouvant qu'on ne tient pas à un pouvoir ardemment disputé, il est plus nécessaire au point de vue d'un bon gouvernement, que les ministères restent le plus longtemps possible au pouvoir, tant que le Parlement ne les a pas vraiment désavoués.

Il est vrai, et nous nous empressons de le reconnaître, qu'en matière de responsabilité politique ministérielle, tous les faits invoqués ont une grande contingence de force probante. Il y a souvent, en effet, toute une série de petites causes, plus ou moins occultes, en tous cas fort malaisées à discerner, et dont il faudrait cependant tenir compte, car elles influent parfois d'une manière absolue sur la détermination de retraite des ministres. Ces causes, ces circonstances dont la résultante amène quelquefois, sous d'autres prétextes, la démission des cabinets ou de certains de leurs membres sont, par exemple, la lassitude d'un pouvoir dont le maintien n'est obtenu qu'au prix d'une lutte sans ménagement, ou encore des dissentiments intimes, comme on en a trop vu dans nos ministères, surtout lorsque ceux-ci reposaient sur une concentration ou une conciliation des partis aussi vaine que solennellement formulée; on peut y ajouter, avec des motifs d'un ordre privé, des calculs individuels souvent bassement intéressés, tels que la pensée de quitter momentanément le pouvoir afin de provoquer une crise qui offrira de plus réels profits et de plus grands honneurs. Toutes les faiblesses sont malheureusement possibles au point de vue humain; et avec un moral politique souvent lassé et blasé comme le nôtre, et avec l'imperfection de composition des cabinets trop souvent dénués jusqu'ici de véritable homogénéité, il est un grand nombre de petites causes, en apparence secondaires, mais décisives par leur concours et par leur influence relativement à certaines personnalités, et qui, souvent impénétrables pour autrui comme la vérité absolue, contribuent cependant d'une manière radicale à la chute des ministères

Il est certain, d'autre part, que, parfois, lorsque des ministres se retirent à la suite d'incidents qui, par eux-mêmes, n'ont qu'une gravité secondaire, ou devant un vote, apparemment sans importance, contraire à leurs intentions, c'est que, pour eux, c'est la révélation occasionnelle de l'impossibilité de rétablir leur crédit compromis sans remède, c'est que, en d'autres termes, ils sentent dans les Chambres une hostilité grave et latente au sujet de leur conduite générale, et que la majorité, sur laquelle ils s'appuyaient, s'est probablement déplacée ou est devenue absolument inconsistante. S'ils différaient alors dans leur résolution de démissionner, il ne s'agirait sans doute pour eux que d'une pitoyable prolongation d'existence de quelques jours aux dépens de leur dignité, car tout prétexte serait bon au Parlement pour amener leur retraite, s'ils n'avaient plus sa confiance.

Ainsi, ces faits qui, par eux-mêmes, ne semblent pas comporter une telle suite, sont quelquefois le coup de grâce porté à un ministère déjà ébranlé ou l'indication claire qu'à son égard le Parlement est décidé à se comporter désormais sans aucun ménagement. C'est pourquoi le deuxième ministère Ferry, par exemple, démissionna le 30 mars 1885, à la suite de l'échec d'une demande de priorité pour une discussion de crédits ; il ne pouvait, en effet, « se méprendre sur le sens de ce vote » et sur l'hostilité manifestée par la Chambre des députés à la nouvelle imprévue de l'insuccès de Lang-Son, au Tonkin. Dans de telles conditions, c'est, d'une manière générale, une attitude souvent habile pour un ministère, de simuler une retraite de plein gré, alors que les choses semblent encore relativement entières, et de prévenir ainsi, devant les dispositions manifestement hostiles

d'une Chambre, le déshonneur imminent d'une chute brutale et plus retentissante. Une sortie calme et moins précipitée d'un ministère est toujours plus digne et sauvegarde mieux jusqu'à la fin son autorité morale.

Cependant, comme nous le disions aussi, il est, au contraire, des cas où le vote d'une Chambre, défavorable au ministère, ne doit réellement pas être considéré par celui-ci comme sa condamnation irrémédiable. C'est tout au plus une sorte d'avertissement comminatoire de la part du Parlement; ce n'est même plutôt, par suite, surtout, de la triste désorganisation intérieure de nos assemblées, que le résultat fortuit d'une boutade, d'une exagération d'un moment, d'un entraînement, lequel étonnera la Chambre elle-même qui l'aura subi, lorsque l'heure de la réflexion sera venue pour elle; et peut-être alors se désapprouvera-t-elle en quelque sorte, presque de suite, en manifestant sa confiance aux ministres. Ceux-ci ont donc toujours à faire preuve d'une patience sage et tranquille, et ils doivent s'efforcer de se maintenir à leur poste aussi longtemps que leur autorité et leur dignité ne sont pas sérieusement atteintes. Par cette attitude, ils donneront du moins l'exemple de la tolérance et d'un esprit de transaction judicieuse. Peut-être contribueront-ils alors à créer ces excellentes mœurs parlementaires, bien désirables en France, qui se manifestent de la part des Chambres par une tendance à une équitable bienveillance et à une modération conciliatrice, et qui assurent ainsi aux ministères l'existence calme et l'heureuse fixité dont ils ont un besoin si réel. Dans un gouvernement parlementaire, l'effort de tous les hommes de bon sens doit tendre à s'opposer aux ma-

nifestations illogiques et désordonnées de la représentation nationale, et à prouver que, par l'intermédiaire de ses assemblées, la nation, comme il convient à un véritable être moral, est capable d'une influence suivie et sérieuse sur son gouvernement.

CHAPITRE IV

La responsabilité politique des ministres devant le Sénat

Il faut déterminer le sens de la responsabilité politique des ministres, à l'égard de l'une et de l'autre assemblée, le Sénat et la Chambre des députés, qui, sous l'empire de la constitution de 1875, constituent le Parlement français.

Cette étude n'est pas inutile, car on a énergiquement contesté au Sénat le droit de mettre en œuvre la responsabilité politique ministérielle. La solution de cette discussion se découvre cependant aisément, si on veut se rendre un compte exact de la destination du Sénat ; de ses caractères et de l'esprit qui a présidé à sa formation.

On connaît les justifications approfondies qui sont invoquées en faveur du principe de la dualité des Chambres. Par suite de la nature même de ses attributions, le pouvoir législatif tend fatalement à une redoutable prépondérance ; ce péril doit être atténué par la division du corps légiférant en deux Chambres qui se contrebalancent par des prérogatives équivalentes et contiennent réciproquement leur puissance (1).

(1) Si le pouvoir exécutif entre en antagonisme avec l'une des Chambres, l'autre peut intervenir comme une sorte d'arbitre et amener la solution du conflit.

Cette composition du Parlement remédie aux entraînements auxquels toute assemblée délibérante est si facilement sujette en matière de réformes. On peut ajouter que certaines combinaisons constitutionnelles sont plus faciles avec deux Chambres qu'avec une seule.

Empêchant donc le despotisme du pouvoir législatif, permettant de meilleures institutions et assurant des lois plus étudiées et mieux discutées, la règle de la dualité des Chambres a presque toujours été consacrée par nos constitutions de ce siècle (1).

C'est ainsi que la constitution de 1875 a institué en face de la Chambre des députés une seconde assemblée, le Sénat, dont la création fut, il est vrai, des plus laborieuses.

Indépendamment des différents avantages généraux que nous venons d'énumérer, une deuxième Chambre peut, selon les pays, recevoir des caractères différents ou répondre à des utilités spéciales (2). Or, notre Sénat a été surtout conçu, dans la Constitution de 1875, comme le gardien de l'esprit de suite et de tradition, chargé de s'opposer autant que possible aux dangereux entraînements de la démocratie. Aussi

(1) Si, dans la Constitution de 1848, on ne trouve qu'une assemblée, ce fait s'explique surtout par la nécessité où l'on était d'opposer au président de la République directement élu par la nation un pouvoir législatif fort et capable de lui faire contrepoids. On rencontre encore une assemblée unique dans les périodes politiques en quelque sorte transitoires, comme avec l'Assemblée constituante de 1848 et l'Assemblée nationale de 1871.

(2) Ainsi, dans les gouvernements à la forme fédérative, l'une des Chambres a un caractère tout à fait spécial : elle a particulièrement pour mission de représenter le lien d'union des Etats fédérés.

l'Assemblée nationale, dont la majorité, aux opinions conservatrices, était animée de défiance à l'égard des doctrines « radicales » ou avancées, et du suffrage universel, avait réussi, malgré la résistance du parti républicain, à organiser fortement le Sénat avec un élément inamovible, et contraire, par suite, dans une large mesure, au principe de la souveraineté nationale : elle avait, en effet, nommé 75 membres destinés à être soustraits à la nécessité de la réélection et que le Sénat était chargé de remplacer lui-même en cas de vacance par décès, démission ou autres causes (articles 1 et 7 de la loi du 24 février 1875). Cette exagération devait heureusement disparaître en principe avec la loi de revision partielle des lois constitutionnelles du 14 août 1884.

Issu, non, comme on le dit souvent à tort, du suffrage restreint, mais indirectement du suffrage universel, le Sénat semble appelé à traduire les aspirations calmes et réfléchies de la partie modérée de la nation, de sorte que, dans le jeu de nos institutions constitutionnelles, la Chambre des députés apparait surtout comme l'organe de propulsion motrice, tandis que le Sénat est le mécanisme modérateur, bien qu'aucun de ces rôles ne constitue pour chacune des deux assemblées un attribut officiel et exclusif.

Un excellent esprit politique et un sens législatif judicieux et mesuré sont de précieuses qualités. Comme elles ne se rencontrent que trop rarement, on s'est efforcé d'obtenir d'une façon un peu artificielle et par un mécanisme ingénieux des effets analogues à ceux qu'elles pourraient produire. De là, chez nous, l'utilité des deux Chambres, dont l'une doit être caractérisée surtout par un esprit d'initiative, l'autre par une réflexion calme et pondérée ; et la volonté natio-

nale, soustraite aux entraînements irréfléchis de l'esprit démocratique, se trouve traduite par l'accord ou la résultante de leurs votes.

Sans doute, il ne peut y avoir, comme on l'objecte, d'autre représentation que celle de la nation souveraine. Mais qu'en résulte-t-il, sinon que les assemblées doivent seulement tirer leur origine et leur pouvoir de cette souveraineté? Ce sont elles, d'ailleurs, qui feront ensemble le mieux surgir cette volonté du pays qu'il est incapable de formuler lui-même, parce que loin d'être toujours dégagée d'une façon nette et présente, elle est le plus souvent en lui incertaine et confuse, et parce qu'elle résulte en définitive d'aspirations diverses que deux Chambres permettent mieux d'exprimer.

Pour répondre à l'esprit de la Constitution et afin d'obtenir les heureux effets qu'elle se proposait de produire, il semble bien, dès lors, que l'influence des deux Chambres sur la marche des affaires publiques doive être, sinon invariablement de la même nature, du moins d'une égale efficacité. Elles sont issues en dernière analyse de la même source; leurs attributions législatives sont identiques, leur autorité morale et leur influence doivent être par suite de la même force à l'égard du gouvernement.

Pourtant on a soutenu qu'il y avait, à ce point de vue, une infériorité véritable du Sénat par rapport à la Chambre : il ne pourrait, prétend-on, amener par ses votes, la retraite des ministres, et ceux-ci, par conséquent, ne seraient pas responsables devant lui. L'esprit français, celui du peuple surtout, ayant un réel engouement pour les principes abstraits et les constructions constitutionnelles simples, il y a, chez

nous, en effet, de la part des doctrines radicales, une hostilité déclarée contre le Sénat qu'elles regardent comme un organe inutile et contraire à la souveraineté du peuple. Si, en 1875, leurs partisans n'ont pu empêcher la création du Sénat, ils ont souvent cherché depuis à l'atteindre dans ses prérogatives. De là cette théorie qui nie la responsabilité du cabinet devant le Sénat (1).

Avant d'entrer dans le détail de cette discussion, il est bon de donner la solution qui, au sujet de la mise en œuvre de la responsabilité politique des ministres, paraît la seule logique et conforme au principe de la souveraineté nationale. Pour qu'un ministère ou un de ses membres soit dans l'obligation de se retirer, il paraît rationnellement nécessaire que le blâme dont il est frappé émane de l'une et de l'autre partie du Parlement qui, dans son ensemble, est l'interprète du pays ; il faudrait, semble-t-il, en d'autres termes, que d'une manière concomitante, chacune des majorités des deux Chambres lui ait manifesté son hostilité. Dans notre système représentatif, une seule assemblée ne peut parler souverainement au nom du pays ; ce sont, dans leur accord, les majorités de la Chambre et du Sénat qui prononcent pour lui. Les

(1) De là encore cette autre théorie, faisant partie du programme radical et qui tend à réduire l'intervention du Sénat dans le vote de la loi de budget à un simple droit de remontrance. S'appuyant sur une interprétation abusivement extensive de l'article 8 de la loi du 24 février 1875 dans lequel il n'est question que d'une priorité de présentation à la Chambre et de vote par elle des lois de finances, cette doctrine a donné lieu jadis à d'irritantes discussions qui sont restées heureusement sans résultat, bien qu'en 1884 il ait été question un moment de reviser l'article 8 au détriment des droits du Sénat.

ministres, par conséquent, ne devraient être censés avoir perdu la confiance nationale que si ces deux majorités leur avaient infligé concuremment un blâme exprès ou tacite.

Il importe de ne pas interpréter cette conception d'une manière inexacte et de ne pas dire que la majorité qui fait et défait les cabinets doit être calculée avec les votes additionnés de l'une et de l'autre assemblée (1).

Chacune des Chambres a reçu, en effet, de la Constitution une individualité distincte et nettement séparée; ce n'est que dans le cas spécial où elles sont réunies en congrès ou Assemblée nationale que leurs membres peuvent se fusionner en un même tout. En toute autre hypothèse, un calcul de majorité par l'addition des votes d'une Chambre avec ceux de l'autre, est dépourvu constitutionnellement d'effet. On a créé, en effet, deux assemblées, ayant l'une par rapport à l'autre un nombre inégal de représentants, et pourvues cependant toutes deux d'une influence identique; la confusion de leurs votes, effectuée comme si elles ne constituaient qu'une seule assemblée, détruirait cette égalité d'influence au détriment du Sénat et au profit de la Chambre des députés qui est la plus considérable en nombre, et serait par suite formellement contraire à la Constitution. Les deux Chambres, établies

(1) Voir, dans ce sens que nous critiquons, M. Paul Laffitte, *Revue du droit public et de la science politique* (numéro de janvier-février 1895, p. 90), et *Revue politique et littéraire* (*Revue bleue*, 1896, numéro du 22 février, p. 226). « La majorité constitutionnelle, qui fait et défait les cabinets, dit-il, n'est pas dans une assemblée plus que dans l'autre; elle est dans les deux assemblées, dans le Parlement entier, et c'est une majorité réelle dans l'ensemble des deux assemblées. »

d'une manière distincte, doivent agir parallèlement ; et la volonté du pays résulte, dans son expression représentative, de la seule concordance de leurs majorités. Il faut donc conclure que les ministres ne se trouvent dans l'obligation de démissionner, ou le chef de l'Etat dans celle de les révoquer, que si les deux assemblées se montrent toutes deux hostiles au cabinet.

— Mais alors d'où vient qu'une pratique contraire à cette conception logique s'est cependant établie, et qu'il suffit du vote d'une Chambre prise individuellement pour renverser les ministres ? Il faut répondre que c'est par suite d'une nécessité de fait qui s'impose. Chacune des Chambres trouve dans ses pouvoirs plus d'un moyen tout-puissant de rendre, par un refus de concours, toute existence impossible aux ministres qui n'ont plus sa confiance. Elle a le droit, par exemple, de rejeter le budget ou tout autre projet de loi absolument indispensable au gouvernement. On conçoit que devant une telle efficacité de moyens, l'existence et la chute des cabinets résultent de l'attitude de la majorité de chaque Chambre prise individuellement, et que leur responsabilité s'exerce ainsi devant chacune d'elles.

Or, nous avons dit qu'éprise de raisonnement simpliste et utopique, une doctrine proclame à ce point de vue l'infériorité du Sénat, en lui déniait l'autorité nécessaire pour provoquer la retraite des ministres. Leur responsabilité politique ne pourrait ainsi être mise en pratique que devant la seule Chambre des députés. Cette théorie est aussi ancienne que la Constitution elle-même. Récemment un ministère, en

s'obstinant à tenter de demeurer au pouvoir, malgré les blâmes les plus formels du Sénat, a cherché à lui donner une consécration de fait, de sorte que l'étude de cette question a reçu une actualité nouvelle (1).

On se demande pourtant comment elle est seulement discutable devant la précision des termes mêmes de l'article 6 de la loi du 25 février 1875 qui place les Chambres, relativement à la responsabilité politique ministérielle, sur un pied d'égalité absolue : « Les ministres sont solidairement responsables, *devant les Chambres*, de la politique générale du gouvernement, et individuellement de leurs actes personnels. » Le pluriel : *les Chambres* est bien significatif. La raison et la coutume, que l'on peut invoquer lorsque la loi écrite est insuffisante, ne sauraient prévaloir contre un texte formel comme le nôtre. Quoique succinct, il est catégorique ; l'interprète ne peut en éluder la lettre sous prétexte d'en pénétrer l'esprit. Il faudrait du moins démontrer, pour s'écarter à juste titre de son sens littéral, que l'Assemblée nationale a imparfaitement exprimé son intention. Or nous verrons qu'il est tout à fait impossible de le prouver.

Il ne faut pas, dit-on d'autre part, accorder aux

(1) Citons, parmi les récentes et nombreuses études auxquelles a donné lieu cette controverse, celles de MM. Léon Duguit (*Le Sénat et la responsabilité politique des ministres*, dans la *Revue du droit public et de la science politique*, 1896, numéro de mai-juin, p. 426) ; F. Grivaz (*Le Sénat et la responsabilité ministérielle*, dans la *Revue critique de législation et de jurisprudence*, 1896, p. 178) ; ces auteurs admettent la responsabilité politique des ministres devant le Sénat. M. Esmein a soutenu la doctrine opposée dans un article remarquable donné en *Supplément* à ses *Eléments de droit constitutionnel* (p. 822 à 832).

rédictions des articles constitutionnels une importance excessive, et M. Esmein cite, par exemple, l'article 2 du sénatus-consulte du 8 septembre 1869 portant : « Les ministres *ne dépendent que de l'Empereur... Ils sont responsables*, ne peuvent être mis en accusation que par le Sénat ». Il y a, en effet, dans ce texte, une contradiction flagrante ; mais le nôtre est net et logique, et on ne peut vraiment ébranler la force en se prévalant d'articles constitutionnels anciens, où par suite de concessions faites comme à regret par un pouvoir auparavant omnipotent, on s'est trouvé en face de sens vagues et contradictoires et d'antinomies plus ou moins intentionnelles.

L'Assemblée nationale a voulu au contraire manifestement établir en face d'une Chambre provenant directement du suffrage universel et reflet de cette opinion publique dont elle redoutait la mobilité et les passions, un Sénat, organe de modération et de raison, d'une constitution puissante et muni de toutes les prérogatives capables de fortifier et d'étendre son autorité. C'était là, du reste, une solution transactionnelle, qui, sauf quelques exagérations en partie corrigées par la loi de revision constitutionnelle du 14 août 1884, mérite d'être rationnellement approuvée. L'intention des constituants était certainement celle que révèle l'article 6 : l'établissement de la responsabilité politique des ministres devant le Sénat comme devant la Chambre.

Pour combattre l'état de choses qui a été créé en 1875, on ne peut se prévaloir de traditions ou d'usages parlementaires qui lui sont étrangers. L'Assemblée nationale a fait une œuvre originale. Toute assimilation du Sénat avec les Chambres hautes de nos

anciens régimes ou des constitutions étrangères, est fausse : il y a entre ces assemblées des différences fondamentales qui ne permettent aucune analogie sérieuse. Si la responsabilité des ministres n'était pas mise en jeu par nos anciennes Chambres des Pairs, ou par le Sénat du second Empire, depuis le jour du moins où ce dernier adopta le gouvernement parlementaire, c'est que ces assemblées étaient dépourvues de l'autorité qu'a notre Sénat actuel. Elles ne pouvaient pas parler avec la même force que les Chambres des députés au nom du pays, car loin d'échapper à l'action du pouvoir exécutif, elles étaient incapables d'avoir sur lui un droit sérieux d'influence et de contrôle, parce qu'elles lui étaient trop intimement attachées par leur origine même. Leurs membres étaient nommés par le souverain, et toute résistance de leur part risquait d'être en définitive tout à fait inefficace, le roi ou l'empereur ayant la faculté de modifier leur majorité par des « fournées de pairs » ou par la nomination de nouveaux sénateurs (1). Au contraire, le Sénat de notre Constitution a une origine populaire, il émane presque directement du suffrage universel, et il est, depuis 1884, soumis en totalité à

(1) Les citations empruntées aux ouvrages de nos anciens auteurs de droit constitutionnel, de Broglie et Prévost-Paradol entre autres, que M. Esmein a invoqués (*Éléments de Droit constitutionnel*, page 826 et suivantes), pour soutenir que le Sénat ne pouvait renverser les ministères, ne sont pas si caractéristiques et si concluantes qu'il veut bien le dire. Ces auteurs, encore sous l'influence de la conception d'une Chambre haute non élective, n'avaient pas l'idée exacte du Sénat tel que l'a adopté notre Constitution ; la détermination de leur Sénat et de ses prérogatives manque d'ailleurs de netteté, et rien ne prouve en définitive que l'Assemblée nationale se soit servilement appliquée à réaliser les modèles qu'ils avaient proposés.

la réélection. Il a, constitutionnellement et de par sa nature, la même ampleur de rôle et la même autorité que la Chambre (1).

L'exemple des constitutions des pays étrangers, quoi qu'on en ait dit, est également sans aucune portée dans notre débat. Entre leurs Chambres hautes et notre Sénat, il existe en général des différences aussi essentielles que celles que nous venons de déterminer. Les Chambres ne proviennent pas, pour la plupart, de la seule élection, mais le plus souvent en tout ou en partie du choix plus ou moins libre du souverain ; on trouve aussi dans certaines d'entre elles d'autres éléments divers, tout aussi contraires à l'esprit démocratique et à l'idée de la souveraineté de la nation : des membres y siègent, par exemple, par droit d'hérédité ou par suite de dignités ou de fonctions (2).

(1) Nos anciennes constitutions parlementaires édictaient d'ailleurs la responsabilité politique des ministres sous une forme plus vague que celle de l'article 6 de la loi du 25 février 1875. Au lieu de la formule si expressive en faveur des droits du Sénat actuel : « Les ministres sont responsables devant les Chambres », elles disaient seulement : « Les ministres sont responsables ».

(2) Il est vrai que, par leur composition, quelques-unes de ces Chambres hautes se rapprochent davantage de notre Sénat : la première Chambre hollandaise, le Sénat belge, par exemple. Mais de grandes différences sont encore à signaler dans leur rôle ou leur procédé de formation : c'est d'ailleurs le système censitaire qui est appliqué. Enfin nous rappellerons que l'œuvre de 1875 n'est pas tributaire des pratiques constitutionnelles étrangères.

M. Esmein invoque (*Eléments de Droit constitutionnel*, page 830) l'attitude du Sénat belge qui est soumis à la dissolution. C'est là pour lui un fait qui a une importance primordiale : il légitimerait le droit de faire tomber les ministères puisque ceux-ci peuvent en appeler à la nation et l'instituer juge de l'attitude de l'assemblée qui leur est hostile. Cepen-

En réalité, ces Chambres ne représentent souvent le pays que par une fiction complète : en face de l'assemblée issue tout entière de l'élection, elles sont plutôt chargées de soutenir la dynastie ou de protéger les intérêts d'une caste ou d'une classe sociale. Voilà pourquoi les Chambres de représentants, qui ont pour origine l'élection, gardent toute l'influence active sur le gouvernement. Aussi est-ce une grossière erreur de dire, par exemple, que la situation des ministres français peut être assimilée à celle des ministres britanniques qui ne sont réelle-

dant, il ajoute que le Sénat belge n'a jamais mis en jeu la responsabilité ministérielle. Mais n'est-ce pas alors inexplicable ? Pourquoi cette abstention absolue ? « Les pratiques traditionnelles semblent s'être maintenues en Belgique, dit-il ». C'est d'ailleurs une erreur, deux ministères sont tombés jadis devant le Sénat belge, l'un en 1841, l'autre en 1851.

M. Esmein cite encore le Sénat espagnol : 180 membres en sont élus par les corporations et par les électeurs les plus imposés ; les 180 autres sont à la nomination du roi. La partie élective est soumise à la dissolution. Et cependant ce Sénat ne fait pas tomber les ministères. A fortiori, notre Sénat ne devrait pas avoir ce droit, puisqu'il est indissoluble. Mais, pour comprendre combien ce raisonnement est spécieux, il suffit de se rappeler que 180 membres du Sénat espagnol sont nommés par le roi et ne peuvent être touchés par la mesure de dissolution. Le Sénat français provient au contraire tout entier du suffrage universel.

Au reste, la logique ne préside pas toujours aussi rigoureusement qu'on le prétend en cette matière, et nous pourrions citer des faits directement inverses de ceux qu'invoque M. Esmein : la chute d'un ministère, par exemple, du ministère Braamcamp, en 1881, devant la Chambre des Pairs du Portugal, composée ^{actuellement} de 52 membres héréditaires, 13 prélats, 139 membres nommés à vie par le roi et 50 membres élus parmi les plus imposés âgés de 35 ans au moins. Si une Chambre s'éloigne de l'idée démocratique et est mal venue pour agir sur le gouvernement au nom du pays, c'est cependant bien celle-là ! (V. Année politique, 1881, p. 90). En 1881 la Chambre de pairs portugaise ne comprenait même pas de membres élus ; ceux-ci ne furent ajoutés que

ment responsables que devant la Chambre des communes. En France, le Sénat a toute l'autorité que donne le suffrage universel dont il provient au deuxième degré, tandis que l'effacement politique de la Chambre des lords est l'effet inévitable de sa composition même. Nous n'avons pas d'ailleurs à imiter les parlementarismes étrangers : notre Sénat a une nature qui lui est propre, et l'Assemblée nationale, tout en s'inspirant sagement des expériences acquises, a fait en 1875, sans se trouver dans la nécessité de le dire expressément, une œuvre originale qui se révèle par les dispositions mêmes de notre Constitution.

Laissons donc de côté ces prétendues analogies entre les Chambres hautes de nos anciens régimes, les Constitutions étrangères et notre Sénat, et venons-en aux arguments plus sérieux par lesquels on tente de démontrer l'infériorité de ce dernier en vertu de ses droits et de sa composition. Institué par l'Assemblée nationale avec 75 sénateurs inamovibles, donnant au président de la République son assentiment en vue de la dissolution de la Chambre des députés, indissoluble lui-même, c'est-à-dire assuré d'échapper, au sujet de son action sur le gouvernement, au jugement du pays, peut-on admettre, dit-on, que le Sénat ait encore reçu la mission d'influer sur la direction des affaires politiques en provoquant la chute des ministères ?

Il nous faut répondre d'abord que l'anomalie résultant de la création de 75 sénateurs inamovibles a, comme on le sait, disparu, et qu'ils constituaient, d'ailleurs, une représentation de la nation moins fictive que des membres héréditaires ou nommés par le souverain, puisque ces sénateurs étaient désignés par l'Assemblée nationale ou après elle par le Sénat, éma-

nant eux-mêmes du corps électoral de la nation. Eh bien, avec cette exagération constitutionnelle, les autres prérogatives du Sénat que l'on invoque sont précisément l'indice qu'une grande autorité d'influence lui avait été départie par les constituants, loin que, dans leur conception, la Chambre des députés jouisse d'une prééminence.

On conçoit que, sous les régimes précédents, alors qu'on se trouvait en présence d'un souverain en quelque sorte maître de la Chambre des pairs ou du Sénat impérial, on ait légitimement prétendu à la prépondérance des représentants élus par le pays et chargés de la protection de sa liberté et de ses intérêts à l'encontre de l'arbitraire possible de la couronne. Mais, en 1875, la situation n'était pas la même. Au moment où s'élaborait péniblement une constitution républicaine, à laquelle les groupes de la gauche de l'Assemblée nationale s'efforçaient d'imprimer un caractère nettement démocratique, la préoccupation des constituants, conservateurs pour la majorité, était de se prémunir contre les entraînements populaires et de créer, pour cela, en face de la Chambre issue du suffrage universel dont elle risquait de refléter les passions et les erreurs, un Sénat, organe de raison et de stabilité, solidement constitué et armé d'une influence et de prérogatives puissantes. Toute l'histoire de la formation si difficile de nos lois constitutionnelles le prouve surabondamment. On sait les tâtonnements, les hésitations et les réticences des discussions et des votes de l'Assemblée nationale qui aboutirent enfin, surtout au sujet du Sénat, à une œuvre essentiellement transactionnelle. La majorité voulait faire de cette Chambre une barrière, une digue « un contrepoids à la toute-puissance de la démocratie française, telle que le suf-

frage universel l'organise (1), » et les droites s'appliquèrent énergiquement, malgré tout, à atteindre ce but et à créer un Sénat à l'influence conservatrice et au rôle prépondérant. Ce fut pour ainsi dire la condition qu'elles mirent au vote des lois constitutionnelles, auquel elles tentaient sans cesse de se refuser afin de ménager l'avenir à une restauration monarchique. Avec un bel esprit de patriotisme, la gauche fit les plus larges concessions pour aboutir dans l'œuvre constitutionnelle, qui paraissait sur le point d'avorter, et, le 12 février 1875, Gambetta s'en faisait l'interprète dans un magnifique discours et énumérait les nombreux sacrifices qu'elle avait consentis pour parvenir à l'organisation des pouvoirs publics. Enfin intervenait la transaction Wallon-Lavergne entre le centre droit et le centre gauche, grâce à laquelle la loi sur le Sénat finissait par être votée : cette assemblée était, il est vrai, dépourvue d'une grande partie des caractères antidémocratiques qu'on avait prétendu lui donner, mais elle gardait, par bonheur, avec une vigoureuse constitution, toute l'étendue et l'importance du rôle politique dévolu à la Chambre.

Malgré cette évidence éloquente fournie par l'histoire en faveur de la toute-puissante influence du Sénat sur le gouvernement, on élève une objection qui est rationnellement très forte, mais qui se heurte aussi contre la réalité de l'état de choses créé : « Dans le génie et l'équilibre du gouvernement parlementaire, dit M. Esmein (2), le droit, pour une Chambre, de

(1) Rapport de M. Lefèvre-Pontalis. Séance du 25 janvier 1875. *Journal officiel*, 26 janvier, p. 670.

(2) Esmein, *Eléments de Droit constitutionnel*, p. 829. (Supplément).

décider du sort des ministères, de les faire tomber ou de les maintenir par ses votes, a pour contre-partie nécessaire le droit, pour le pouvoir exécutif, de dissoudre cette assemblée avant l'expiration de ses pouvoirs et d'en appeler d'elle au pays lui-même par de nouvelles élections. Ce droit de dissolution est essentiel dans cette forme de gouvernement, parce que, seul, il peut y maintenir au pouvoir exécutif une indépendance suffisante ; sans cela, on retombe dans la plus dangereuse confusion des pouvoirs. Une Chambre qui pourrait forcer les ministres à démissionner ou les maintenir à son gré, et qui ne pourrait pas être dissoute par le pouvoir exécutif, serait en réalité un pouvoir tout-puissant qui dominerait tous les autres. Le Sénat français, disposant parlementairement du ministère et du gouvernement, associé au droit de dissoudre la Chambre des députés et ne pouvant être dissous lui-même, serait en réalité le pouvoir suprême, le seul pouvoir pour ainsi dire dans notre constitution. Qui oserait soutenir que les lois constitutionnelles de 1875 ont voulu donner un pareil rôle au Sénat qu'elles instituaient, avec ses soixante-quinze sénateurs inamovibles ? »

Nous pourrions, invoquant des considérations de fait toutes-puissantes, répondre tout d'abord en rappelant que l'importance de la dissolution est bien plus théorique qu'effective. C'est une mesure d'un caractère rigoureusement exceptionnel et fort dangereux pour la paix intérieure du pays. Nous avons dit qu'on peut seulement la faire intervenir dans des circonstances anormales, et que, d'ailleurs, l'abus qui en a été fait dans la crise du « Seize-Mai » 1877 où on l'a employée dans un but étroit et comme arme de parti, l'a pour longtemps discréditée.

Mais pour réfuter plus à fond l'objection de M. Esmein, dont nous reconnaissons cependant toute la logique au point de vue purement théorique, il suffit de rappeler encore une fois les tendances politiques de l'Assemblée nationale qui, en créant le Sénat, lui a donné tous les droits qu'elle a jugés nécessaires. Or, si elle redoutait d'une Chambre des erreurs et des entraînements dangereux, c'était de la seule Chambre des députés, et c'est elle seule, par suite, qu'elle a soumise à la dissolution. Si, par conséquent, un cabinet soutenu par la Chambre des députés était battu devant le Sénat, et si, par impossible — car il faut espérer que les assemblées sauront s'habituer aux transactions raisonnables — on ne pouvait constituer un nouveau ministère capable de se maintenir en conciliant les deux Chambres en désaccord, il faudrait mettre fin au conflit par le moyen de la dissolution de la seule Chambre des députés, autorisé par l'article 5 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875. Le Sénat, quoi qu'il fasse, est indissoluble ; et c'est là évidemment, si on y réfléchit, une conception raffinée du système parlementaire, car il semble en effet qu'on donne mieux la parole à la nation par la consultation directe du suffrage universel que par celle plus indirecte du corps électoral qui nomme le Sénat.

Néanmoins, nous croyons, sans tirer de cette opinion, en présence de l'expression positive du texte constitutionnel, la même conclusion de M. Esmein, qu'on aurait dû soumettre les deux Chambres à la faculté de la dissolution. Il est bon que le pouvoir exécutif, responsable dans la personne des ministres, puisse en appeler le plus librement possible à la nation de l'attitude du Parlement. Aussi le président de la

République ne devrait pas être tenu déjà, pour dissoudre la Chambre, de se procurer l'avis conforme du Sénat. Nous ne méconnaissions pas que cet assentiment nécessaire donne une certaine autorité à la décision du chef de l'Etat, et peut l'empêcher parfois de céder à une passion politique coupable. Mais cette intervention d'une assemblée législative dans la procédure de la dissolution, qui est l'appel du pouvoir exécutif à la nation de l'attitude prise par une partie du Parlement, peut gêner tout à fait l'indépendance que doit avoir le gouvernement sous la garantie de la responsabilité ministérielle. Dans la discussion de la loi du 25 février 1875, on avait tenté de supprimer du texte projeté les mots « sur l'avis conforme du Sénat (1) ». Celui-ci « a dans son origine, avait dit M. Cottin dans la séance du 24 février 1875, tout ce qu'il faut pour devenir, au besoin, un foyer d'opposition aussi ardent que pourrait l'être la Chambre des députés elle-même. Dans ces conditions, subordonner à un avis favorable du Sénat l'exercice du droit de dissolution, c'est s'exposer, par avance, à rendre ce droit lui-même, dans une foule de cas, parfaitement illusoire. »

C'est pour le même motif que, d'après notre opinion, il faudrait aussi soumettre le Sénat, au même titre que la Chambre, à la procédure de la dissolution ; la différence à ce sujet entre les deux assemblées électives est une anomalie qui provient de l'esprit politique de l'Assemblée nationale et qu'il importe encore de faire disparaître. On pourrait seulement, dans un simple but de précaution contre les abus de puissance ou

(1) Amendement Cottin présenté dans la séance du 24 février 1875. *Journal officiel*, 25 février.

les tentatives de coup d'Etat du pouvoir exécutif, édicter que la dissolution des deux Chambres ne devrait pas avoir lieu simultanément. En 1875, lors de la discussion de la Constitution, un amendement Raudot proposait de soumettre le Sénat au droit de dissolution ; mais il avait alors paru une plaisanterie et n'avait été accueilli que par des rires ironiques : « Vous avez prévu le cas, disait M. Raudot (1), où la Chambre des députés pouvait être dangereuse et où il faudrait qu'elle fût dissoute et renvoyée devant les électeurs, devant la France. Eh bien ! je prétends que votre Sénat tel que vous l'avez organisé peut être aussi dangereux que la Chambre des députés et qu'il faut par conséquent prendre des précautions nécessaires. » Il pourrait, en effet, arriver qu'au lieu d'avoir cette attitude sage qu'on est en droit d'espérer de lui, le Sénat s'obstine dans une résistance irrationnelle, oppose son inertie aux réformes les plus légitimes, et persiste, à l'égard du ministère, même après une consultation de la nation par la dissolution de la Chambre, dans une opposition désavouée par le pays. Il pourrait aussi, redoutant une consultation nationale, refuser de donner son consentement à la dissolution de la Chambre. En cas de conflit persistant avec lui, il n'y a aucun moyen de le faire juger par le pays : on peut ainsi aboutir, au point de vue constitutionnel, à une impasse toujours dangereuse, parce qu'à défaut de sagesse, la violence et la révolution peuvent seules permettre d'en sortir.

Si les anciennes Chambres hautes étaient indissolubles, c'est qu'elles étaient impuissantes à faire naître un tel danger : dans les constitutions monarchiques

(1) Séance de l'Assemblée nationale du 24 février 1875. *Journal officiel* du 25 février.

réserve au chef de l'Etat le choix des pairs ou des sénateurs, la solution d'un pareil conflit se trouve fort simple : le souverain fait entrer dans la Chambre haute un nombre de membres suffisant pour déplacer la majorité. « Par routine, écrit M. Saint-Girons (1), dans une étude sur la loi de revision constitutionnelle de 1884, nous avons maintenu un principe qui s'expliquait pour une Chambre des pairs nommée par le roi ou un Sénat désigné par l'empereur. L'impossibilité de dissoudre une Chambre haute choisie par le chef de l'Etat est une précaution nécessaire prise contre ce dernier, dont l'influence serait trop forte si le titre des pairs et des sénateurs dépendait de ses caprices. L'indissolubilité du Sénat n'a plus sa raison d'être lorsqu'il est, en tout ou en partie, élu par le pays. Pour lui, comme pour la Chambre des députés, il importe que la responsabilité soit organisée et appliquée sur un fait précis, à l'occasion d'un conflit qui aura divisé les pouvoirs publics et passionné l'opinion publique.

Le Sénat indissoluble devient en apparence irresponsable de ses votes. La Chambre peut être renvoyée devant les électeurs, le président reste en fonctions sept ans, mais il peut être accusé par la Chambre et destitué par le Sénat, et d'ailleurs le régime parlementaire établit pour ses actes la perpétuelle responsabilité des ministres. Le Sénat, au contraire, quoi qu'il arrive, quelles que soient ses fautes et l'aveuglement de sa résistance aux vœux les plus authentiques et les plus légitimes du pays, le Sénat, même devenu la for-

(1) Saint-Girons. — Appendice à son *Manuel de droit constitutionnel*, p. 650.

teresse d'une opposition factieuse, est assuré de durer toujours. »

Les deux Chambres sont dans la même situation d'égalité au sujet des fonctions législatives et de l'influence parlementaire, elles doivent être soumises au mêmes conséquences. Il est certain d'ailleurs qu'en étendant jusqu'au Sénat le droit de dissolution, on fortifierait l'influence de cette assemblée et on convaincrail plus facilement l'opinion en faveur de son autorité.

Mais, quoi qu'il en soit de ces considérations théoriques et de ces améliorations logiques à introduire dans l'institution du Sénat, il n'y a pas à chercher à amoindrir les droits qu'il a reçus de la constitution elle-même; et malgré les dispositions qui consacrent plutôt à son profit une supériorité injustifiable par rapport à la Chambre des députés, on ne peut, à cause de cette prééminence irrationnelle, se refuser à reconnaître ses prérogatives constitutionnelles, d'ailleurs absolument justifiées : or il a reçu de l'article 6 de la loi du 24 février 1875, le droit formel et parallèle à celui de l'autre Chambre de mettre en œuvre la responsabilité parlementaire des ministres, et il est, par son origine et sa mission, parfaitement autorisé à le faire.

On ne peut enfin ébranler la force de ce texte et soutenir son abrogation tacite en invoquant une prétendue désuétude résultant des précédents historiques. L'usage est impuissant à prévaloir contre l'expression aussi nette d'un article de loi constitutionnelle; et il est impossible de prétendre que le Sénat aurait laissé prescrire son droit en négligeant d'en user. On ne saurait du reste sérieusement lui faire un reproche de

ce qu'il a été très modéré dans l'usage de ses pouvoirs. Le plus souvent, du reste, si les cabinets ne se sont pas retirés à la suite de votes défavorables de cette assemblée, c'est que, par suite de la sage tolérance qu'ils présumaient en elle, ils étaient en droit de penser que ce n'était pas de sa part une condamnation définitive et impitoyable.

Il faut encore ajouter que si, depuis la mise en vigueur de la Constitution, au début de 1876, le Sénat a contraint, bien plus rarement que la Chambre, les ministères à la retraite, c'est que ceux-ci, représentant d'ordinaire des nuances modérées, ont eu le plus souvent sa confiance.

Plusieurs ministères, d'ailleurs, se sont retirés devant l'hostilité du Sénat : au commencement de décembre 1876, le ministère Dufaure, n'ayant pu s'opposer devant la Chambre à l'admission d'une proposition de loi accordant le bénéfice de la prescription au sujet des faits de l'insurrection de la Commune, se ralliait devant le Sénat à une proposition transactionnelle. Opposé à toute mesure d'exception, le Sénat rejeta la solution du gouvernement. Ce fut le coup de grâce pour le ministère. Battu devant les deux Chambres dont les votes étaient contradictoires, il démissionna.

Le 7 février 1883, le ministère Paul Devès, qui avait subi antérieurement des remaniements dans sa composition, et qui était très ébranlé, se retirait devant l'échec au Sénat d'un projet soutenu par le garde des sceaux (1).

(1) L'existence de ce cabinet avait été des plus mouvementées. Formé en août 1882, sous la présidence de M. Duclerc, il était arrivé au pouvoir, un peu sous les apparences d'un ministère d'affaires ou de transition, à la suite du second ministère de Frey-

Le 14 mars 1890, le second cabinet Tirard, dont l'existence était, elle aussi, fort chancelante par suite de dissentiments intérieurs qui avaient déjà failli provoquer une crise complète, démissionnait à la suite d'un vote du Sénat qui blâmait implicitement la politique économique du gouvernement (1).

On peut dire que tous ces ministères se sont retirés, alors que leur existence était déjà précédemment compromise. Aussi l'exemple le plus caractéristique, celui qui a fait naître avec une nouvelle force toutes ces polémiques au sujet de l'influence parlementaire du Sénat, est la démission du ministère Léon Bourgeois. Ce cabinet, représentant des tendances républicaines avancées, restait au pouvoir, en s'ap-

cinet, dont la tâche, après la chute du ministère autoritaire présidé par Gambetta, avait été difficile, par suite de l'hostilité du parti opportuniste. A la fin de janvier 1883, des désaccords étant survenus dans le ministère Duclerc, celui-ci donna sa démission ; mais tous les ministres à l'exception de trois furent maintenus aux affaires. M. Fallières, ministre de l'intérieur et des cultes, prit la direction du cabinet à la place de M. Duclerc ; mais, empêché par son état maladif, il céda par intérim, quelques jours après, ses fonctions à M. Devès, garde des sceaux.

(1) Il faut ajouter, toutefois, que MM. Tirard et Spuller, membres du Sénat, avaient pris seuls la résolution de se retirer à la suite du vote de blâme de l'assemblée dont ils faisaient partie. M. Tirard avait réuni les autres ministres pour leur dire que « les votes du Sénat, n'ayant pas habituellement pour conséquence le renversement des ministères, il laissait à ses collègues le soin de décider ce qu'ils jugeaient devoir faire. M. de Freycinet a fait observer que la retraite du président du conseil entraînait celle du cabinet tout entier. » (Léon Muel. *Gouvernements, ministères et constitutions de la France*, p. 476). A la suite de cette réunion, le cabinet tout entier avait démissionné ; mais presque tous ses membres se retrouvaient dans le ministère suivant, le quatrième ministère Freycinet du 17 mars 1890.

puyant sur la Chambre, du 11 février au 21 avril 1896 malgré l'hostilité déclarée du Sénat. Trois fois, à des majorités considérables, celui-ci lui refusait sa confiance. Le 21 avril, sous forme de règlement d'ordre du jour, il décidait, par 191 voix contre 90, d'ajourner le vote des crédits nécessaires au gouvernement pour l'expédition de Madagascar, jusqu'à ce qu'il eût devant lui un ministère jouissant de la confiance des deux Chambres. Ce refus de vote n'était, dans l'intention du Sénat, qu'une arme de combat ; il se refusait à accorder les crédits à un cabinet qui dédaignait ses manifestations de défiance. Aussi, le 23 avril, le ministère était-il forcé de donner sa démission (1).

Et c'est ainsi que cette grande controverse sur la portée de la responsabilité parlementaire des ministres devant le Sénat n'a guère qu'une importance théorique : la retraite des cabinets ou de leurs membres pris individuellement (2) provient toujours, si

(1) Le 23 avril, le président du conseil faisait toutefois à la Chambre une protestation platonique : « Nous ne permettrions pas qu'une fausse interprétation des motifs de notre retraite, disait-il, puisse faire croire au pays que nous avons un seul instant abandonné la doctrine professée par les plus illustres de nos prédécesseurs au gouvernement de la République, par Gambetta et Jules Ferry et suivant laquelle c'est à la Chambre directement issue du suffrage universel qu'appartiennent l'initiative et la direction générale de la politique, à elle seule appartient, suivant le mot de l'ancien président du Sénat, « le pouvoir de faire et de défaire les ministères. » *Journal officiel* du 24. Débats parlementaires de la Chambre, p. 727.

(2) Nous devons encore rappeler, pour l'ajouter à notre liste des démissions ministérielles provoquées par les votes du Sénat, la retraite de M. Darlan, garde des sceaux, dont nous avons précédemment parlé dans notre étude sur la responsabilité solidaire et individuelle et qui est survenue à la suite d'un vote du Sénat le 30 novembre 1897.

l'on veut aller au fond des choses, d'une impossibilité pour eux de se maintenir au pouvoir, impossibilité plus ou moins effective et appréciée par les intéressés avec une susceptibilité différente. Or, le Sénat comme la Chambre peut, grâce à l'étendue de son rôle et de son influence, qui s'impose bon gré, mal gré, faire naître des obstacles insurmontables à l'existence des ministères, et ceux-ci ont par conséquent à répondre de leur attitude politique et administrative devant l'une et l'autre de ces assemblées. Ainsi, en mettant les ministères dans l'impossibilité de vivre, par son refus de voter les projets de loi qu'ils tiennent pour indispensables, le budget tout entier ou des crédits supplémentaires nécessaires à l'expédition des affaires de l'Etat, le Sénat pourrait amener une paralysie véritable de leur action et les forcerait à abandonner la direction du gouvernement.

Qu'on reconnaisse ou qu'on nie l'application de la responsabilité politique des ministres devant le Sénat, il n'en résulte en définitive, au point de vue pratique, qu'une différence d'une nature secondaire. On peut énoncer ainsi : Après un blâme de la Chambre, les ministres démissionneront de suite et spontanément, sinon ils seront révoqués par le président de la République (cette dernière hypothèse ayant peu de chance de se présenter en fait), parce que devant cette assemblée leur responsabilité politique ne fait aucun doute. Pour obliger les ministres à la retraite, alors qu'ils lui déniaient ce pouvoir, le Sénat serait au contraire forcé d'attendre l'occasion d'user efficacement des moyens extrêmes que nous venons d'indiquer : refus de voter le budget, les crédits ou les projets de loi nécessaires au gouvernement.

Sans doute, on tente encore ici de faire appel à des

distinctions subtiles et d'élever une objection théorique toute spécieuse : si, peut-on dire, en effet, la responsabilité politique des ministres ne s'exerce pas devant le Sénat, celui-ci n'a pas le droit d'employer ses pouvoirs contre eux pour les forcer à se retirer. Mais il nous sera facile de répondre que le Sénat peut toujours se refuser au vote des lois ou des crédits, s'il n'a pas confiance dans le ministère aux affaires, car il peut légitimement craindre que ce dernier ne fasse du pouvoir un usage dangereux. Et, d'une manière générale, ne serait-ce pas trop demander au Sénat que de l'obliger d'accorder les moyens de gouverner à un cabinet qui lui inspire de la défiance et qui lui paraît peut-être conduire le pays aux troubles ou à la ruine ?

Ainsi, tôt ou tard, le Sénat peut trouver au besoin, dans son influence et dans ses pouvoirs, le moyen indirect de contraindre les ministres à démissionner ; et l'on voit par là combien sont restreintes les conséquences pratiques résultant de la théorie qui refuse au Sénat le pouvoir de renverser les ministres : pour produire cet effet, il serait simplement obligé de rechercher un procédé efficace de combat, une sanction effective, ces moyens que la Chambre elle-même se verrait dans la nécessité d'employer en présence d'un gouvernement qui méconnaîtrait la manifestation de ses sentiments, tandis que, en dehors de cette hypothèse peu vraisemblable, la conscience de leur responsabilité devant la Chambre donnera de suite aux ministres l'esprit de soumission et leur inspirera une démission docile après un blâme de sa part (1).

(1) « Le Sénat, sans doute, ne fait pas, ne défait pas les ministères ; mais il peut par certains votes, par certains actes, leur

Mais, nous l'avons dit, nous n'admettons même pas en principe cette différence : la constitution a voulu que la responsabilité politique des ministres existât au même titre devant les deux Chambres, et sans qu'on eût recours à ces expédients. Ce qui le prouve encore, c'est précisément que tous les moyens sont en réalité donnés au Sénat pour exercer autant que la Chambre des députés une salubre influence sur le ministère ; et cette parité d'attributions et de puissance des deux assemblées n'a rien de dangereux, si elles sont, encore une fois, assez sages pour s'accoutumer aux transactions nécessaires.

Mais ce qui donne, avant tout, une valeur effective à la prétention du Sénat de renverser les ministères, c'est en quelque sorte son moral même, c'est l'assurance qu'il a de la grande et légitime portée de sa propre influence.

Certes, la simple possibilité pour des assemblées d'employer éventuellement comme procédés de lutte contre le pouvoir exécutif le refus du budget et celui des lois importantes, ne saurait caractériser vraiment le régime parlementaire, car on pourrait se dire en présence de ce système de gouvernement et prétendre, par suite, que les ministres sont responsables devant les Chambres, toutes les fois que celles-ci ont le droit de voter les lois de finances ou les lois ordinaires. Or, dans tout vrai système parlementaire, ce ne sont là que des ressources extrêmes pour assurer le jeu de la responsabilité politique des ministres, lesquels doivent éviter d'obliger les Chambres à faire usage de tels

créer une véritable impossibilité de vivre. » J. Ferry : Discours sur la réforme judiciaire. *Officiel*, 29 juillet 1883, p. 1119. C'est à cette seule nuance qu'aboutit la théorie qui dénie au Sénat le droit de renverser les ministres.

moyens de contrainte. Toutefois, en vérité, la mise en pratique réelle de ces moyens extrêmes, si elle n'est pas caractéristique du système parlementaire, ne pourra guère, en fait, se produire que sous ce régime dont elle contribuera ainsi à affirmer l'existence. C'est que, pour avoir la force de prendre, au besoin, des résolutions aussi radicales et aussi audacieuses que celles du refus du budget ou de lois essentielles, les assemblées doivent se trouver, pour ainsi dire, dans un certain état d'esprit : il faut qu'elles aient, avec la conscience d'une puissante et rationnelle influence de leur part, la conviction de leur droit moral et constitutionnel de mettre en jeu la responsabilité politique des ministres. Nos anciennes Chambres hautes, par leur nature, nos Corps législatifs eux-mêmes du premier et des débuts du second Empire, par suite de l'impossibilité où ils étaient de résister à un gouvernement despotique ou par respect pour l'esprit de la constitution d'alors, ne pouvaient guère songer à se prevaloir et à se servir de leur droit de voter le budget et les lois ordinaires pour assurer eux-mêmes l'exercice de la responsabilité politique des ministres. A l'encontre de ces exemples, notre Sénat actuel peut trouver dans le texte constitutionnel et dans l'ascendant que lui donnent son origine et sa mission, l'énergie morale de recourir au refus par lui de certains concours indispensables au gouvernement, afin de forcer à juste titre les ministres à s'incliner devant sa volonté et à se reconnaître politiquement responsables devant lui.

Le Sénat, par rapport à l'autre assemblée, a n'a jamais prétendu — comme le disent un de ses membres les plus autorisés, encore sous l'impression des incidents provoqués par le ministère Bourgeois — au

titre de Chambre haute que la Constitution ne lui donne pas ; mais il a toujours tenu à l'égalité qu'elle lui assure et qui a pour fondement son origine même... » (1).

Il est certain, nous le reconnaissons, que c'est la Chambre des députés qui doit surtout jouer le rôle propulseur dans l'évolution politique du pays ; que c'est à elle, issue directement du suffrage universel et renouvelée intégralement à des intervalles très rapprochés, qu'appartient l'influence active sur le mouvement législatif et la conduite gouvernementale. Il est également vrai que le Sénat a été conçu moins pour servir de pouvoir moteur que de pouvoir modérateur : or, déjà, pour jouer ce dernier rôle qui est principal pour lui, la faculté de mettre en œuvre la responsabilité politique des ministres lui sera parfois absolument indispensable. Mais il a de son côté le droit d'exercer une influence motrice sur la marche du gouvernement, car cette mission n'a pas été attribuée expressément et d'une manière exclusive à la Chambre des députés. Le Sénat doit contribuer lui aussi à orienter la politique du pays. Il n'a pas à jouer uniquement le rôle, trop empreint de raideur, d'organe de pondération. Il n'est pas seulement un simple frein dans le mécanisme du gouvernement parlementaire, il faut lui réserver une influence importante sur la politique du pays à laquelle son intervention assurera sans doute une impulsion souple, sûre et exempte de ces à-coups, de ces entraînements dangereux, si souvent suivis de reculs. On n'oserait d'ailleurs prétendre que toute son intervention politique

(1) Discours de M. Wallon, président d'âge. Séance du mardi 12 janvier 1897. *J. O.* du mercredi 13 janvier.

doive se borner à l'assentiment qu'il donne ou refuse au président de la République en vue de la dissolution de la Chambre des députés, car on sent bien que c'est là une mesure anormale, périlleuse et par suite essentiellement exceptionnelle.

Aussi, parmi les plus ardents défenseurs de la suprématie de la Chambre, beaucoup admettent-ils eux-mêmes que dans certains cas, les ministères peuvent se retirer devant le vote de l'autre assemblée. « Il y a pourtant une chose, écrit Léonce Ribert, que le Sénat ne doit pas tolérer de la part d'un cabinet, c'est la violation du droit des citoyens dans ses actes et la violation des principes de droit public dans ses propositions. Pour ces griefs, il peut légitimement mettre un cabinet en minorité dans son sein et amener par là un renversement. Mais hors ces deux cas, le Sénat est tenu à beaucoup de ménagement vis-à-vis du ministère appuyé par la majorité de l'autre Chambre (1) ».

Il faut s'exprimer d'une manière plus générale, et dire que, sans exercer de son côté la moindre prépondérance, le Sénat peut se servir du droit, que lui donne la constitution, de congédier lui aussi les ministères et de les mettre, s'ils sont rebelles à la règle parlementaire, dans l'impossibilité de gouverner, lorsqu'il juge que décidément ils constituent un péril pour les intérêts du pays. Il peut ainsi les sacrifier, même s'ils sont appuyés par la majorité de la Chambre ; dans ce cas, il aura sans doute réfléchi avant de s'exposer à compromettre gravement par sa résolution son accord avec l'autre assemblée et à provoquer une crise qui se terminera seulement par la constitution d'un minis-

(1) Ribert. *Esprit de la Constitution de 1875*, p. 245.

tière de conciliation, ou, à la rigueur, par la dissolution de la Chambre et la consultation du pays ; mais il ne devra cependant pas hésiter s'il juge ces dangers moindres que ceux du maintien du ministère au pouvoir.

Le Sénat ne doit, du reste, faire de cette prérogative que l'emploi le plus judicieux, parce qu'autrement il contribuerait encore à augmenter l'impuissance des ministères, exposés ainsi à de nouvelles occasions d'instabilité et de chute, alors que celles-ci ne sont déjà que trop fréquentes devant la Chambre (1). En réalité, nous avons vu que le Sénat n'a usé de son droit que dans quelques cas très rares. Si, par conséquent, pour reprendre une expression souvent employée, il fait une consommation quelconque de ministères, on peut espérer de son esprit de sagesse et de modération, dont il a donné des preuves, qu'elle sera des plus restreintes et se justifiera toujours par des considérations sérieuses ; et si ces résolutions sont ainsi inspirées, on ne doit pas regretter de sa part une telle influence, même quand elle aurait pour résultat d'accroître parfois la fragilité des cabinets.

En résumé, en refusant au Sénat le droit ou l'autorité morale lui permettant de renverser les ministres, on lui enlèverait le rôle efficace qui constitutionnellement et rationnellement lui appartient. C'est une erreur manifeste que de dire, comme M. Esmein, en parlant des procédés de mise en œuvre de la respon-

(1) Quelques ministères se sont retirés parce qu'ils ne parvenaient pas à mettre l'accord entre les deux Chambres : cette considération a contribué, par exemple, à la retraite des cabinets Dufaure et Devès,

sabilité parlementaire, que le Sénat « en usant de ces moyens, ne pourra pas leur donner une sanction politique immédiate et directe. Mais les constatations qu'il obtiendra grâce à eux, les votes qu'il émettra à la suite, n'en auront pas moins l'autorité morale qui appartient aux résolutions prises par une grande assemblée et qui peut suffire à faire triompher la vérité devant l'opinion publique (1) ». Avec cette sanction platonique, en toutes circonstances, et la seule ressource de discussions pour ainsi dire académiques, en présence d'une nation blasée et indifférente, le Sénat n'aurait sur le pouvoir exécutif qu'une faculté de contrôle ridicule par son impuissance, et il serait loin, avec le seul vote des lois, de participer, comme il le doit, à toutes les manifestations de la vie publique du pays. Ce serait alors la toute-puissance à peu près reconnue à la Chambre des députés dont la prépondérance pourrait faire naître tous les dangers d'une Convention. En fait, il n'y aurait plus qu'elle au point de vue purement politique, ou tout au moins le rôle du Sénat serait des plus effacés. Le pays se trouverait donc menacé des inconvénients inhérents à l'institution d'une Chambre unique, issue directement du peuple et partageant un peu son inexpérience, son impressionnabilité inquiète et ses passions extrêmes.

Il importe donc que la Chambre des députés ne reste pas seule maîtresse des destinées du pays : il ne faut pas que les cabinets, n'ayant vraiment qu'elle à redouter, s'en fassent les serviteurs exclusifs et dociles par une politique d'aventure. Au lieu d'être asservis aux désirs d'une seule assemblée, les ministres doivent avoir à répondre encore de leurs actes devant

(1) Esmein. *Eléments de Droit constitutionnel*, p. 777-778.

l'organe parlementaire qui présente le plus de garanties de sagesse et de réflexion. Et c'est cette nécessité même de satisfaire deux assemblées différentes qui leur donnera une attitude plus dégagée des caprices de l'une et de l'autre, plus fière dans son indépendance et inspirée avant tout par les vrais besoins du pays.

CHAPITRE V

Conséquences de la responsabilité politique des ministres

SECTION I

INFLUENCE DE LA MAJORITÉ PARLEMENTAIRE SUR LA FORMATION DES CABINETS

En France, et partout où le système parlementaire est sincèrement appliqué, l'opinion dominante du pays traduite par les Chambres a sur le gouvernement une influence toute-puissante. Les ministères doivent répondre sans cesse aux vœux des majorités et en tenir dans leurs actes le plus grand compte.

Or, le meilleur moyen d'assurer tout d'abord aux ministres, dès leur arrivée au pouvoir, la confiance de la majorité parlementaire, consiste à les recruter selon les sentiments qu'elle manifeste et même parmi les membres dont elle se compose. Mirabeau, qui, avec sa profonde clairvoyance, reconnaissait, lors de la préparation de la Constitution de 1791, la nécessité d'adopter les grandes règles de gouvernement parlementaire, avait déjà dit nettement : « Veut-on gouverner ? On ne le peut que par la majorité, et l'on ne peut influencer sur la majorité qu'en se

rapprochant d'elle, qu'en lui donnant le ministère qui paraîtra lui convenir, qu'en la forçant de le défendre, qu'en l'obligeant de composer par l'effet inévitable d'une confiance réciproque (1). » N'est-il pas certain, en effet, qu'on se ménage sûrement l'appui d'une majorité en consacrant mieux sa politique et en remettant, dans ce but, le pouvoir à ses membres éminents ? C'est là une nécessité de fait, bien que ce ne soit pas une obligation théorique : un ministère, quel que soit le programme qu'il ait emprunté, serait à coup sûr ébranlé de suite par les manifestations de suspicion et de défiance d'une majorité réelle, s'il lui était étranger par sa composition.

Sans doute, en droit, les ministres sont nommés et révoqués librement par le président de la République ; c'est même un principe si évident que nos lois constitutionnelles ont cru inutile de le rappeler d'une manière expresse (2) ; mais en fait, c'est dans le groupe politique qui a la majorité au Parlement, et le plus souvent parmi ses membres eux-mêmes qu'il importe de choisir les ministres. Il n'y a aucune incompatibilité légale entre les fonctions ministérielles et les qualités de député et de sénateur ; les membres des Chambres appelés au ministère ne se trouvent même pas, pour conserver en même temps leur mandat législatif, dans l'obligation de se représenter devant leurs électeurs. Il y a donc toute facilité d'attribuer les porte-

(1) *Trente-sixième note du comte Mirabeau pour la Cour, dans la Correspondance entre le comte de Mirabeau et le comte de Lamark pendant les années 1789, 1790 et 1791*, publiée par M. de Bacourt. Bruxelles, 1851, t. II, p. 36.

(2) C'est par respect de ce principe que les ministres en fonctions offrent leur démission à un nouveau président de la République qui entre en charge.

feuilles aux membres du Parlement ; et, abstraction faite des départements de la guerre et de la marine qui, d'une nature surtout administrative et technique, peuvent être soustraits raisonnablement à certaines conséquences ordinaires de la responsabilité politique et qui reçoivent par suite le plus souvent des titulaires choisis dans les fonctions compétentes (1), les combinaisons ministérielles sont en réalité toujours formées de membres du Parlement, appartenant pour la majorité à la Chambre des députés.

Il existe toutefois une certaine combinaison ministérielle désignée sous le nom de « cabinet d'affaires », qui semble faire exception à ces règles de la pratique ordinaire. On y a recours parfois, lorsqu'au milieu des passions et des ressentiments politiques surexcités, on cherche à établir un ministère d'apaisement, étranger aux conflits du moment, indépendant vis-à-vis des partis ; mais alors, par suite de sa neutralité même, ce cabinet semble incertain d'allure, dépourvu de caractère, ridicule par la timidité et la faiblesse de ses conceptions. Ce n'est là toujours, on le sent bien, qu'une ressource ultime, au milieu d'un désarroi de la politique et à la suite de questions irritantes qu'elle vient de soulever. Un ministère d'affaires essaiera de profiter de la lassitude

(1) Depuis le ministère Floquet du 3 avril 1888, le portefeuille de la guerre a été plusieurs fois confié à des membres civils du Parlement, ce que l'on n'avait pas vu depuis 1848. C'est ainsi que M. de Freycinet, par exemple, a été ministre de la guerre dans plusieurs cabinets successifs. Il semble que le choix d'un ministre civil pour le portefeuille de la guerre soit dicté par l'intention d'imprimer aux affaires de ce ministère une direction plus spécialement politique. Quant au portefeuille de la marine, il y a longtemps déjà qu'il a été attribué alternativement à des ministres civils ou appartenant à l'armée.

générale et de se prévaloir de son caractère de neutralité pour liquider les affaires urgentes et se maintenir quelque temps au pouvoir. Son existence est essentiellement provisoire : c'est un cabinet d'attente. Par suite de ces considérations, sa composition devra être le plus souvent étrangère à la majorité parlementaire, et d'une façon plus générale, aux assemblées elles-mêmes. On a eu dans notre histoire quelques exemples de ces sortes de cabinets ; on peut citer le ministère de transition du 24 janvier 1851, créé après les conflits qui s'étaient élevés entre le président de la République Louis-Napoléon et l'Assemblée nationale, et, pendant le « Seize-Mai » 1877, le cabinet du général de Rochebouët, qui fut renversé immédiatement par la majorité républicaine de la Chambre des députés, dont l'influence légitime était, de parti pris, méconnue par le pouvoir exécutif.

En dehors du cas de ces ministères d'affaires qui ne peuvent être qu'un accident dans la vie parlementaire d'un pays, c'est parmi les membres des Chambres qu'il convient de recruter les ministres.

On doit pas cependant exagérer le caractère de cette règle pratique du régime parlementaire, et y voir, comme quelques-uns, une véritable élection des ministres par les Chambres. Cette fausse interprétation, qu'on trouve en Angleterre dans Bagehot (1), a été

(1) « En règle générale, c'est le pouvoir législatif qui choisit (indirectement) le personnage chargé d'être nominalement le premier ministre ; et un personnage qui, sous le plus grand nombre de rapports, est réellement premier ministre, c'est le leader de la Chambre des communes... L'Angleterre a un premier magistrat qui est aussi véritablement électif que l'est en Amérique l'homme dont les électeurs font le premier magistrat du pays. » W. Bagehot : *La Constitution anglaise*, Ch. I, 14-16.

souvent dans notre pays réitérée à la tribune, dans la doctrine et dans la presse. M. Goblet, parlant d'un cabinet resté en fonction après des élections générales, disait à la séance de la Chambre du 25 novembre 1893 : « Ce ministère n'est pas le nôtre ; il date de la Chambre précédente ; c'est d'elle qu'il tient ses pouvoirs et il ne peut continuer de gouverner qu'à la condition qu'ils soient confirmés par la Chambre actuelle (1) ». Le pouvoir exécutif ne serait plus dans ce cas qu'un comité nommé par les assemblées, et pour certains, par la seule Chambre des députés ; ce serait la confusion des pouvoirs au profit du législatif, le retour au régime conventionnel et direct. Le même danger résulterait du système préconisé par Prévost-Paradol dans la *France Nouvelle* (2) et d'après lequel la Chambre devait élire elle-même le président du conseil qui aurait choisi de son côté tous ses collègues. Loin de donner, comme on pourrait le croire, de l'autorité au ministère, cette combinaison, comme toutes les formes exclusivement collégiales proposées pour la composition de l'organe exécutif, aurait interdit au gouvernement toute tentative rationnelle de se soustraire parfois à l'influence des Chambres et d'en appeler au pays, et elle eût consacré la disparition d'un pouvoir exécutif réellement distinct par suite de l'absence d'un élément vraiment indépendant dans sa constitution. L'intervention des assemblées doit se borner, dans notre système parlementaire, à une sorte de désignation indirecte et d'indication au chef de

(1) *Journal officiel*, 1893. Débats parlementaires de la Chambre. Séance du 25 novembre, p. 116-117.

(2) Prévost-Paradol : *La France Nouvelle*, livre II, ch. III, 102-103.

l'Etat : c'est à celui-ci que demeure le droit légal d'instituer les ministres, et dans certains cas, trop fréquents en France, il doit, pour y parvenir, faire preuve d'une initiative très large et fort embarrassante, parce que le travail spontané de sélection des membres les plus autorisés ne s'est pas nettement établi dans les assemblées, dont l'orientation politique et, par suite, les majorités elles-mêmes sont fort incertaines.

Le chef de l'Etat s'est trouvé bien souvent à ce sujet dans une très grande perplexité : quels hommes devait-on choisir, par exemple, pour remplacer des ministres tombés à la suite d'une coalition de partis inconciliables, ce qui n'est que trop fréquemment arrivé ? Quelle pouvait être la signification d'une telle crise, et où se trouvait la véritable majorité ? Devant l'incohérence des groupes politiques, la tâche de discerner les personnages appelés par leur autorité morale au rôle de ministre a été en réalité jusqu'aujourd'hui extrêmement délicate ; de là cet usage du chef de l'Etat de consulter les présidents des assemblées et de rechercher avec eux la combinaison ministérielle apparaissant comme possible, et le député ou sénateur, futur président du conseil, capable de la composer. Ces négociations, ces conseils pris auprès des membres les plus considérables d'un pouvoir étranger ne détruisent pas l'indépendance politique de la situation du chef de l'Etat ; ces pourparlers lui permettent seulement de parvenir plus aisément, au milieu de conditions ingrates, à mieux former le cabinet dans le sens parlementaire ; elles n'atteignent nullement le principe de son droit de nomination des ministres et de sa liberté dans leur choix.

Ce qui prouve encore la nécessité d'une indépendance d'option de sa part, c'est qu'il lui faudrait

constituer le ministère selon sa seule appréciation s'il se proposait de faire l'application de ses prérogatives d'ajournement des assemblées ou de dissolution de la Chambre, car le cabinet, dont le concours lui serait alors nécessaire, devrait naturellement partager ses propres vues. Par conséquent, ce n'est qu'un usage habituellement observé par suite d'une nécessité de fait, dans les circonstances ordinaires, mais non une règle obligatoirement absolue que les ministres doivent être choisis dans l'esprit et en général parmi les membres des assemblées. Dans un véritable gouvernement parlementaire comme le nôtre, il ne peut appartenir, de même qu'en Suisse, aux Chambres élues de nommer directement le cabinet. Il est logique qu'elles décident d'ordinaire, et seulement d'une façon tacite, quels candidats il y a lieu de proposer virtuellement pour le ministère. Cette désignation résultant de leurs actes et de leur attitude, sans indication officielle ni démarches de leur part, est la seule manière correcte d'affirmer la prépondérance de la majorité parlementaire parlant au nom du pays, sans porter cependant atteinte à l'indépendance nécessaire du pouvoir exécutif. En prétendant mettre à la tête de tel ou tel département un ministre qui devrait ensuite leur rendre un compte assidu de ses moindres décisions, les Chambres retiendraient, au contraire, presque l'entière universalité de la puissance publique.

Des hommes politiques ne se proposent nettement pour les fonctions ministérielles que s'ils sont à peu près incontestablement reconnus comme chefs d'une majorité. Cette situation a été jusqu'alors bien rare en France. Eh bien, en la supposant cependant, il doit rester au chef de l'Etat la faculté de répudier le choix de tel ou tel de ces personnages influents qui semblent

s'imposer, s'il le juge dangereux ou mal qualifié au pouvoir, et de choisir une autre personnalité qui sera, au point de vue général politique, en quelque sorte adéquate à la première. Et ce faisant, le président respectera toujours les tendances de la majorité. Ce que les Chambres, en effet, peuvent légitimement imposer à l'exécutif, c'est l'esprit de leur politique, leurs conceptions et la direction générale des affaires qu'elles préconisent. Si on ne peut nier, par suite, qu'elles soient intéressées par le choix que le chef de l'Etat fait des ministres, puisque la présence de telle ou telle personnalité au pouvoir constitue ou non toujours un gage du respect de leur influence et de leur volonté, on ne peut soutenir néanmoins qu'elles aient le droit de mettre, même tacitement, le président dans l'obligation de prendre nécessairement, certain homme politique individuellement déterminé par elles. D'autres que celui-là ne peuvent-ils pas, vraisemblablement, remplir le rôle de ministre avec autant de capacité et de garantie ? Il est notoire, par exemple, que le président de la République Carnot s'est parfois nettement refusé à accepter certain personnage politique dans des compositions ministérielles : cette attitude était absolument légitime de sa part et on ne peut dire qu'elle ait ainsi contrecarré l'influence du Parlement, car celle-ci, nous le répétons, ne doit pas raisonnablement aller au delà d'une simple indication, jusqu'à imposer étroitement telle ou telle individualité pour la composition des ministères.

Les Chambres doivent donc se borner à obtenir que la composition des cabinets réponde à l'expression de leur politique et leur garantisse une direction gouvernementale et administrative conforme à leurs vues.

Cette intervention de fait des assemblées dans la formation des cabinets, conséquence de la responsabilité politique des ministres, est déjà, par elle-même, sans qu'il soit besoin de l'exagérer, une garantie précieuse du respect de la volonté nationale par le pouvoir exécutif.

D'ailleurs, cette influence toute-puissante du Parlement dans la formation des cabinets leur assure de leur côté une très grande autorité morale : « Il ne faut pas un grand effort pour comprendre qu'un ministère responsable, investi de la confiance du Parlement et du pays, jouit du pouvoir le plus complet et exerce l'autorité la plus large qui puissent se concilier dans les temps modernes avec le respect des droits généraux d'une société libre. Si ce ministère ne se soutient qu'à la condition d'avoir pour lui la majorité du Parlement et l'assentiment du pays, cette condition de son existence une fois remplie, il n'est rien qui soit en dehors de son action ou au-dessus de ses forces. Non seulement les affaires intérieures et extérieures du pays sont dans sa main, non seulement il a l'autorité nécessaire pour exécuter les lois, mais il a l'ascendant qui permet de les faire, puisque le jour où le droit de prendre quelque mesure importante lui est refusé, il disparaît pour faire place à des rivaux plus écoutés et par conséquent, plus puissants que lui. L'admirable caractère de l'autorité ministérielle dans le gouvernement parlementaire, c'est qu'elle se déplace sans secousse pour aller du côté où est la puissance réelle... Loin donc de prétendre que cette autorité est nécessairement faible parce qu'elle est mobile, il faut mettre au rang de ses plus grands avantages cette mobilité même qui l'empêche de languir plus d'un jour entre des mains affaiblies et qui ne permet pas que l'appar-

rence et la réalité du pouvoir soient séparées plus d'un instant (1). »

SECTION II

LES PARTIS DANS LES CHAMBRES ET LES COALITIONS PARLEMENTAIRES

La composition intime des assemblées, et, plus justement, celle de leur majorité, a par suite, d'ordinaire, une répercussion naturelle sur la formation et l'esprit des ministères. Ceux-ci ont toujours besoin de s'appuyer sur une large base parlementaire, et ils la trouvent solide et toute préparée lorsqu'ils sont constitués avec les membres influents d'une majorité stable et prépondérante.

Mais le plus souvent, dans la plupart des pays et malheureusement en France surtout, la situation ministérielle est moins ferme et moins nette : comme les assemblées comportent des groupes antagonistes nombreux, il faut que chaque cabinet soit composé de manière à en satisfaire un certain nombre, car aucun d'eux, pris isolément, ne serait capable de fournir une majorité parlementaire suffisante. La formation des ministères est par conséquent très difficile et nécessite de pénibles et laborieuses transactions entre les groupes politiques. C'est aux cabinets, par leur sagesse et leur habileté, à étendre, s'il est possible, la majorité qui les soutient ; mais celle-ci, en dépit de tout, n'a guère, bien souvent, qu'une

(1) Prévost-Paradol. *Essais de politique et de littérature*
Instruction : Du gouvernement parlementaire, p. xvii.

unité plus ou moins précaire qui menace de se rompre à la moindre occasion. Le côté faible de la pratique du gouvernement parlementaire, en France et chez un assez grand nombre de peuples, est précisément cette nécessité qui s'impose aux ministères — et dont la rigueur devrait être atténuée par un grand et général esprit de sagesse — de se ménager la confiance de partis très divers et souvent inconciliables, et d'être sans cesse astreints à des préoccupations presque exclusivement politiques.

Il y aura sans doute toujours en France et chez les autres peuples un certain nombre de partis. Mais, si le régime parlementaire s'en accommode aisément, s'il en a presque besoin comme éléments de son fonctionnement, il suppose en eux, pour être appliqué d'une manière satisfaisante, certaines qualités et certains caractères. Pour que la formation de ministères forts et soutenus par une majorité sérieuse soit possible, les partis ne doivent pas être, pour la plupart d'entre eux, séparés par des divergences si profondes qu'elles ne permettent aucun rapprochement réel et durable; il ne faut donc pas que des différences de vue considérables et souvent manifestées les divisent sur les questions constitutionnelles et sociales. Il est bon, enfin, que ces partis ne soient pas trop nombreux, trop désorganisés et animés d'un esprit de mauvaise foi et d'intolérance.

Un tel état de choses, malheureusement, n'est, en général, qu'un idéal difficile à atteindre. La cause en provient des divisions et de l'éducation politique défectueuse des pays eux-mêmes, non moins que des mauvaises mœurs des Chambres. Trop souvent les ministères se trouvent dans la situation la plus délicate, parce qu'ils sont placés en face d'assemblées

vraiment chaotiques, aux groupes multiples, flottants, sans aspirations nettes, aux conceptions cependant hostiles et inconciliables entre elles. Il faut déjà s'estimer heureux, si l'on trouve quelques-unes des conditions favorables à un excellent fonctionnement que nous énumérons plus haut ; et malheureusement il a été jusqu'ici assez malaisé de les reconnaître dans notre pays.

C'est pour cela que l'on a pu dire de la France qu'en pratique, elle « ne nous présente qu'une image sensiblement déformée du gouvernement parlementaire (1). » Il y a eu chez nous jusqu'alors un véritable émiettement de partis inconsistants et sans vraie doctrine qui pourraient s'organiser en effectuant entre eux des rapprochements rationnels. Ce morcellement excessif des assemblées, dont les conséquences sont néfastes, provient des défauts du caractère national, de nos tendances indisciplinées et frondeuses, et du souvenir, s'atténuant, il est vrai, de jour en jour, des anciens régimes de la France qui ont jusqu'ici laissé des partisans (2).

Depuis le commencement de l'année 1876, époque de la mise en vigueur de nos lois constitutionnelles, la force, la stabilité et le prestige des ministères ont sans cesse souffert chez nous de l'incohérence des majorités. Leur impuissance a été par suite aussi na-

(1) Dupriez. *Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique*, 2^e édition, t. II. *Les Républiques*, p. 345.

(2) Par suite des tendances de l'esprit français, l'émiettement des partis, et par conséquent l'instabilité ministérielle ne sont pas choses récentes. On les trouve déjà sous la monarchie de Juillet, presque dès son début. Les coteries, les nuances imprévues et les programmes indéterminés caractérisèrent, en effet, la période qui précède le ministère conservateur Guizot de 1840.

vrante que celle des Chambres. Ils sont rarement parvenus à appliquer avec quelque suite un programme général; pour ne pas compromettre l'avenir, ils ne pouvaient, en effet, que s'occuper des questions spéciales dont la solution avait un caractère d'urgence. Le plus souvent, la vie de nos ministères n'a été, par là même, qu'une série de compromis entre les éléments parlementaires disparates dont leurs membres étaient issus, et qui constituaient la majorité fragile sur laquelle ils s'appuyaient. Dans ces conditions, sous la menace constante de leur responsabilité, toute direction politique de leur part devait varier au gré d'influences diverses et de circonstances imprévues.

Evidemment, il ne résulte pas de la nécessité de choisir les membres d'un ministère dans le même esprit politique, qu'ils doivent être rigoureusement d'une nuance absolument identique, si les groupes des Chambres se subdivisent eux-mêmes; on conçoit aisément que les partis dont les tendances ne sont pas tout à fait incompatibles entre elles et ont au contraire de larges points de contact sachent se solidariser utilement pour servir d'appui à un ministère. Or, ce n'est pas même ce qu'on a vu le plus souvent en France, mais bien plutôt des majorités composées de groupes ne s'accordant que sur des principes vagues ou sur des programmes imprécis, et tellement fragiles qu'elles se désagrégeaient dès qu'il s'agissait d'en déduire et d'en réaliser les conséquences.

Ces majorités simplement apparentes, où l'on croit avoir fait la concentration des idées quand on n'a fait que celle des mots, sont fatalement impuissantes. Il importe, au pouvoir, d'avoir un programme: or un ministère dans lequel, par exemple, les fractions les plus contraires d'un parti dit républicain seraient re-

présentées ne pourrait vraisemblablement gouverner qu'en s'en tenant à des déclarations vagues, des généralités politiques ou des solutions de détail ; du jour où il tenterait d'agir hardiment, la majorité, d'une nature complexe, qui l'aurait porté au pouvoir, se séparerait sans nul doute, et il tomberait sous un vote de défiance, s'il ne s'était déjà divisé lui-même.

Et que dire de ces autres concentrations des groupes politiques, dont on a vu trop souvent l'exemple, qui, encore plus artificielles, ne sont que des tactiques de combat sans scrupule, malheureusement trop efficaces pour détruire les ministères, sans pouvoir les remplacer ? Rien de plus étrange que ces accords de partis, souvent en dissidence sur tout, hormis la volonté de provoquer la chute du cabinet au pouvoir. Ces « majorités de coalition », comme on les dénomme, aussi dangereuses qu'éphémères, constituent un des plus tristes abus de la pratique parlementaire : quand, pour des raisons le plus souvent différentes et même contraires, la chute d'un ministère est résolue par un certain nombre de groupes, l'intolérance les pousse, à la première occasion, à réunir leurs efforts et leurs voix, au mépris de leurs convictions et sans crainte de l'illogisme flagrant ou de l'inconstance éhontée de leur conduite. Le 30 mars 1888, pour citer quelques exemples, le premier ministre Tirard tombait à la suite d'un vote de la Chambre admettant par 268 voix contre 237 l'urgence d'une proposition de revision ; et l'instant d'après, cette majorité d'opposition se dissolvait, repoussant par 233 voix contre 189 une proposition tendant à fixer au lendemain la nomination de la commission chargée de l'examen de la proposition de révision. D'ailleurs le ministère Floquet, qui reprenait alors le pouvoir,

allait démissionner à la suite d'un vote exactement contraire à celui qui avait amené la chute du cabinet Tirard : l'urgence de la proposition de revision, demandée cette fois par le ministère, était repoussée à la Chambre par 307 voix contre 218. On concevrait à la rigueur cette incohérence de manifestation dans les votes d'une assemblée, si elle les émettait comme armes de combat contre un ministère rebelle aux règles du système parlementaire ; tout prétexte serait bon alors pour le forcer à se retirer. Mais dans les circonstances normales, cette attitude d'une Chambre est injustifiable ; elle signifie seulement que, hors l'impatient désir d'un certain nombre de ses groupes de faire tomber un ministère, elle ne sait vraiment pas ce qu'elle veut.

Il nous semble que, mis en minorité par une coalition de groupes tellement extravagante qu'elle apparaissait comme un vrai contre-sens, les ministres devaient cependant tenter de se maintenir au pouvoir. Une majorité constituée par l'union momentanée de groupes inconciliables, est par sa nature même éphémère et impuissante, et peut, par suite, s'évanouir d'elle-même peu après sa formation, sans possibilité de reconstitution immédiate. Peut-on vraiment considérer son vote comme une manifestation redoutable, comme l'expression sérieuse d'une majorité parlementaire parlant au nom du pays ?

Nous croyons donc que, sans velléité de pouvoir personnel, le ministère peut contester la valeur de la signification d'une majorité aussi artificielle, et chercher en conséquence à garder la direction des affaires. La situation doit être, du moins, de sa part l'objet d'une grande attention ; lorsque, par exemple, cette majorité précaire qui vient designifier son hostilité est

peu considérable et que le cabinet a conservé, sauf quelques défections, la confiance de la plupart des groupes qui le soutenaient naturellement, pourquoi ne serait-il pas en droit d'espérer un revirement prochain dans les manifestations des Chambres ?

Voici, du reste, quel est, à notre sens, le critérium pouvant servir à contrôler le sens et la valeur d'une coalition.

Lorsqu'un vote d'une assemblée apparaît comme inattendu et qu'il déceale une union anormale de groupes opposés, les ministres doivent, croyons-nous, faire une sorte de calcul spécial afin de découvrir de quel côté se trouve réellement la majorité, et s'ils ont toujours la confiance parlementaire qui leur est nécessaire.

Il est bien vrai qu'une majorité peut être très fugace, qu'elle n'existe guère par elle-même, car elle peut se faire et se défaire fréquemment, selon la convenance de ses membres, mais une condition du moins indispensable pour caractériser une majorité, dût celle-ci ne durer qu'un instant, c'est un accord de volontés en harmonie au moins à propos d'aspirations générales identiques ou de tendances communes. Si c'est en vue de leur réalisation que la réunion des voix s'est faite dans le vote, on se trouve en face d'une majorité, quelque provisoire qu'elle puisse être ; mais si, au contraire, les groupes divers ne se sont unis que par la manifestation apparente du vote, par le moyen employé pour atteindre un résultat, alors que leurs buts sont entre eux divers, contradictoires et inconciliables avec un programme commun, on n'a même pas une majorité, si passagère soit-elle, on n'en a que l'illusion. C'est à la sagacité calme des ministres d'essayer de discerner les motifs généraux

d'action des groupes divers de la coalition, d'opérer intellectuellement des disjonctions dans cette union apparente selon les tendances diverses qu'ils reconnaissent, et de rester au pouvoir s'ils peuvent sincèrement s'attribuer la majorité relative.

Quels hommes nouveaux pourrait-on, en effet, appeler au pouvoir ? Quelle sera souvent la signification de la crise née d'une coalition ? On ne pourrait le dire. Cela explique que, dans le profond embarras où l'on se trouvait de remplacer les cabinets tombés dans ces conditions, nous ayons vu dans notre histoire parlementaire du régime actuel tant de ministères se succéder aux affaires avec des compositions différant à peine par la personne du chef de cabinet et de deux ou trois membres au plus. Les ministères doivent donc interpréter les votes de coalition avec une véritable prudence et une patiente longanimité : au milieu des tendances contradictoires des assemblées, ce sera souvent celles qu'ils représenteront qui auront encore la majorité réelle. Ils doivent surtout éviter, en prenant nettement position dans les débats, de donner naissance à ces coalitions excentriques, qui, par suite de mœurs parlementaires regrettables, résultent souvent de l'intention manifeste des groupes divers, mais qui peuvent aussi provenir involontairement d'un effet capricieux des différentes tactiques employées par eux pour faire prévaloir leurs vues particulières.

Il faut que le cabinet sache discerner le danger d'une apparence d'alliance extravagante entre des groupes contraires, et la prévenir autant qu'il lui appartient, par un avertissement formel et une attitude ferme et sans équivoque. C'est ainsi qu'en février 1892, le quatrième ministère Freycinet qui, fait

bien remarquable dans notre histoire parlementaire, avait duré près de deux ans, est vraisemblablement tombé pour s'être rallié à un ordre du jour qui, à propos des rapports entre l'Eglise et l'Etat, de la question religieuse, ne disait rien, et qui n'a eu d'autre résultat que de réunir contre lui l'extrême gauche et la droite, les radicaux qu'il n'a pas su désarmer et les conservateurs qu'il n'a pas su rassurer. En octobre 1895, une majorité de coalition composée des socialistes, des radicaux et de la droite monarchiste, renversait le ministère Ribot, en profitant de la défection ou de l'abstention d'une grande partie des membres qui le soutenaient. C'est que le cabinet n'avait pas su tenir un langage net et décisif, alors que, fort adroitement, l'ordre du jour qu'il combattait demandait la lumière dans des affaires scandaleuses, agitait les grands intérêts de la justice et de la moralité et intimidait la Chambre qui préférait sacrifier le ministère au risque d'être suspectée.

Pour nous résumer, nous croyons donc qu'après s'être efforcés d'en prévenir l'éventualité, les ministres ne doivent pas regarder les manifestations des coalitions comme toujours incontestablement sérieuses : celles-ci sont, au contraire, le plus irrégulièrement d'une nature aussi inconsistante et aussi fugitive que l'existence éphémère du groupement qui leur a donné naissance et que tout concourt à désunir. Les cabinets doivent épargner, dans ce cas, au pays une crise qui ne signifie rien, lorsqu'au milieu des agitations incohérentes et contradictoires des partis dont quelques-uns sont d'accord un instant seulement sur le moyen employé, ils représentent les conceptions de la majorité relative, car ils constituent encore l'élément gouvernemental le plus stable. En res-

tant aux affaires, tant qu'une manifestation de défiance plus sérieuse ne sera pas intervenue et qu'ils ne seront pas mis dans l'impossibilité de demeurer au pouvoir, ils s'exposeront sans doute à subir des récriminations et le reproche d'un prétendu manquement à la règle parlementaire, mais, grâce à leur patience, ils parviendront peut-être à traverser cette période critique, à rétablir fermement leur autorité, ébranlée plutôt en apparence qu'en réalité, et à éviter au pays une crise purement irrationnelle, c'est-à-dire une perturbation vaine et sans but.

Constatons en finissant que c'est une application curieuse, mais inverse et certainement exagérée de notre conception que le ministère Waddington avait consacrée en démissionnant le 21 décembre 1879. A la suite d'une interpellation au sujet de son attitude à l'égard de manifestations royalistes, l'ordre du jour pur et simple réclamé par le gouvernement avait été adopté par 244 voix contre 163. Mais ces 244 voix en comprenaient 126 de députés républicains et 118 de membres de la droite. Le ministère n'acceptait pas ce succès obtenu grâce au concours exceptionnel des voix de la droite et estimait avoir perdu la majorité républicaine qui était son appui naturel. Il démissionnait, en se refusant à reconnaître par conséquent comme manifestation d'une majorité réelle et sérieuse, le fait d'une entente anormale des groupes politiques contraires qui lui avaient donné leurs voix.

C'est en l'absence d'une majorité solide, capable d'annihiler l'effet de ces groupements factices, si regrettables, que le rôle du chef de l'Etat, dans la formation du ministère, est particulièrement difficile. Après le départ du cabinet démissionnaire, il faut

en reconstituer péniblement un autre, vague, sans couleur précise et d'une existence toujours fatalement provisoire, parce qu'il faudra encore lui donner comme appui des groupes hétérogènes. Les coalitions temporaires et les concentrations purement artificielles, pour ainsi dire, des partis politiques sont, en effet, la négation même de tout système de gouvernement. C'est bien, semble-t-il, lorsqu'une assemblée est par sa composition un élément de désorganisation politique, que sa dissolution s'impose comme une ressource salutaire (1), de sorte que si cette mesure indispensable comme complément de tout mécanisme parlementaire, n'avait pas été discréditée par l'abus qui en a été fait en 1877, on aurait eu peut-être depuis l'intention bien justifiée d'y recourir.

A défaut de l'emploi de ce moyen d'une nature essentiellement exceptionnelle, ou dans l'hypothèse de son inefficacité, peut-on espérer sérieusement d'autres remèdes à une situation parlementaire aussi défectueuse que la nôtre, et avant tout, doit-on, comme certains le voudraient, tendre à tout prix à la réduction des groupes et sous-groupes politiques à un très petit nombre de partis puissants, tels qu'ils sont organisés, par exemple, en Angleterre ? On nous vante, en effet, la coutume qu'ont les représentants de ce

(1) C'est ainsi qu'en présence de la fameuse coalition de 1839 qui avait amené la retraite du second ministère Molé, celui-ci fut rappelé au pouvoir, toute formation de cabinet nouveau étant impossible avec les éléments de la coalition. Pour briser celle-ci, le comte Molé proposa la dissolution de la Chambre, et une ordonnance royale intervint en ce sens. Les élections de mars 1839 qui suivirent furent toutefois défavorables au gouvernement, le ministère Molé se retira définitivement des affaires, et un ministère provisoire, sans président du conseil, fut constitué à sa place le 31 mars 1839.

pays d'entrer toujours dans un parti, avec la ferme volonté de sacrifier, s'il le faut, quelque chose de leur liberté de pensée et d'action. Soumis à une rigoureuse discipline et obéissant à leur *leader*, ils épousent les idées politiques, les intérêts et les passions de leur groupe, et soutiennent par suite, avec une inébranlable fidélité les ministères qui en sont issus. Or, c'est là, précisément, nous allons le voir, ce qui nous paraît être un des graves inconvénients des partis puissants et fermés.

Il est d'abord exagéré de prétendre que la première condition de fonctionnement du gouvernement parlementaire soit « l'existence de deux partis également unis et disciplinés, se disputant l'exercice du pouvoir (1) » sous l'œil impartial du chef de l'Etat. S'il en était ainsi, le régime parlementaire perdrait une de ses plus belles qualités : son aptitude à s'adapter à la plupart des situations politiques.

Certes, un ministère sera d'autant mieux soutenu au pouvoir qu'il sera l'émanation d'un parti intimement uni. Mais, en revanche, l'organisation trop puissante des groupes politiques comporte de très réels inconvénients : elle étouffe souvent l'initiative individuelle ou nuit tout au moins à la liberté de la discussion. Les partis très peu nombreux, étroitement organisés et séparés par des frontières bien déterminées, arrivent facilement à la haine, à l'exclusivisme et à l'intolérance. Au lieu de discussions sincères, ce sont alors des luttes continuelles et déloyales, hostiles aux concessions et aux transactions spontanées. Aussi doit-on, à certains points de vue, préférer à cette situation l'état anarchique des assemblées. Il est du

(1) Dupriez, *Les Ministres*. 2^e édition, t. II, p. 307.

moins de toute évidence que les partis ne doivent pas avoir des cadres fermés ; il faut qu'ils se fassent des recrues, s'ils le méritent, ou qu'ils perdent des adhérents, dans le cas contraire, de telle sorte qu'ils aient la faculté d'amener ainsi le triomphe de celles de leurs opinions dont la valeur est certaine. Cette mobilité est conforme à la mobilité même de la vie sociale et politique du pays, à la condition toutefois qu'elle provienne d'évolutions individuelles, sincères et désintéressées, ou de combinaisons de groupes amenées par des raisons profondément senties et non par un intérêt égoïste ou par des vues étroitement personnelles.

Les partis qui, en très petit nombre, sont puissants jusqu'au despotisme dans les Chambres, n'admettent guère d'ailleurs l'existence de ces groupes intermédiaires qui permettent une politique de transition et évitent au gouvernement des secousses dangereuses. Se remplaçant tour à tour au pouvoir avec leurs tendances contraires et tranchées, ils menacent de constituer, par leur jeu de bascule, un mécanisme rigide et dénué de souplesse. Deux groupes politiques d'une force approximativement égale peuvent, du reste, avec l'appoint de quelques voix indépendantes, capricieusement réparties dans les votes, empêcher tout ministère de se maintenir au pouvoir. Si, d'autre part, un cabinet est issu d'un parti absolument prédominant, il est sans doute assuré d'une longue durée d'existence ; mais, avec les injustices ou les fautes possibles que lui permet impunément la solidité de sa situation, il devient vite insupportable au reste des représentants et il peut faire naître dans le pays un état de malaise prédisposant aux conflits. Ainsi, la puissante organisation de grands partis fermés a toujours quelque chose d'artificiel : elle aboutit, pour maintenir

en eux la cohésion, à faire naître de leur part les partis pris et la partialité et à fausser ainsi le jeu naturel de la responsabilité politique des ministres et du système parlementaire tout entier.

Il nous faut ajouter, enfin, que si l'existence d'un très petit nombre de partis est heureuse sans doute au point de vue de la stabilité des ministères, elle répond rarement, par contre, avec fidélité aux aspirations diverses d'une nation. Aussi doit-on tolérer dans les assemblées l'existence de groupes dissidents nombreux, s'ils traduisent les volontés diverses des différents partis politiques du pays lui-même (1).

L'histoire montre d'ailleurs que ces grands partis politiques, dont l'alternance régulière au pouvoir séduit par un faux air de symétrie, sont loin d'avoir une durée toujours assurée. Ils tendent à se désagréger plus ou moins avec le temps, et surtout par l'effet du développement de l'instruction qui suscite, avec l'esprit d'indépendance, de nouvelles questions politiques et sociales ; et alors, par suite de l'apparition de nouvelles fractions, les transactions deviennent bientôt nécessaires à des ministères, plus faibles et plus hésitants, dans le but de composer leur majorité dans les Chambres (2).

(1) C'est pour le même motif que nous désirons la représentation vraiment proportionnelle. Avec elle, les assemblées sont peut-être plus incolores, par suite de la multiplicité des opinions qu'elle reflète ; mais qu'importe : elle assure une plus grande sincérité du suffrage universel. Or, il faut admettre un principe, lorsqu'il est souverainement équitable, sauf à en pallier, autant qu'on le peut, par un esprit de sagesse, les inconvénients de fait.

(2) C'est ainsi qu'en Angleterre, à côté des tories et des wighs sont apparus les groupes représentant des opinions radicales, et avancées qui, changeant l'état des choses traditionnelles, ont fait surgir des difficultés gouvernementales nouvelles (parlementaristes, libéraux dissidents, etc.).

Un Parlement ne peut être dans sa composition que l'image plus ou moins fidèle d'une nation, et, s'il y a de grandes difficultés gouvernementales, c'est avant tout aux désaccords de cette dernière qu'il faut s'en prendre. C'est à elle déjà à être plus sage, à mettre fin à ses divisions passionnées et stériles. En attendant, il est nécessaire que les différents groupes de représentants témoignent d'une bienveillante modération et d'une patience tolérante entre eux et surtout à l'égard des ministères à qui, devant les difficultés de gouverner, ils doivent faire avec justice plus de crédit. Ce sont là peut-être des vertus difficiles et des conditions délicates ; mais le système parlementaire tout entier ne peut fonctionner d'une manière satisfaisante que grâce à un esprit de transaction, d'entente et de sagesse.

Nous ne croyons pas, par conséquent, à la nécessité absolue d'obtenir la fusion des groupes parlementaires en deux ou trois partis, en s'appliquant à développer en eux, d'une manière forcément un peu artificielle, cette homogénéité parfaite qui risque d'éveiller l'esprit sectaire, bien plus dangereux encore dans les partis puissants que dans les vaines coteries.

Mais, comme on n'empêchera jamais les hommes pensant de même de s'entendre pour agir de concert, et pour former des partis, nous croyons qu'il y a cependant lieu pour ceux-ci de s'organiser plus réellement qu'ils ne l'ont fait jusqu'alors, sans annihiler toutefois l'indépendance et l'initiative nécessaires de leurs membres. Il importe pour cela que les programmes soient mieux déterminés et plus précis ; il faut aussi des principes et des idées, au lieu de considérations de personnes ou de compétitions exclusivement ambitieuses, et des conceptions larges, à la

place de pensées étroites et mesquines. « Le vrai esprit politique fait, non pas que les hommes pensent et votent de même parce qu'ils sont du même parti, mais au contraire qu'ils sont du même parti parce qu'ils pensent et votent de même (1). » Or ce n'est pas ce que nous voyons le plus souvent, mais au contraire un véritable culte des étiquettes, peut-on dire. N'y a-t-il pas, en effet, pour certains, une nécessité supérieure de séparer des groupes dont les titres adoptés sont dissemblables ? Peu importe si leurs tendances sont identiques !

En reconnaissant sincèrement, au contraire, les points communs de leurs programmes, les groupes pourront spontanément effectuer des rapprochements rationnels, sans qu'ils aient à faire pour cela le sacrifice de leurs tendances principales.

On doit donc simplement demander plus de bonne foi et moins d'intolérance ; et si les résolutions pouvaient être dictées désormais par des convictions plus loyales et plus profondes et non plus avant tout par un esprit de querelle ou d'indigne tactique, nous aurions sans doute alors des majorités parlementaires, non seulement très réelles, mais envisageant avant tout l'intérêt du pays et s'interdisant l'introduction d'interpellations à tout propos et de vaines discussions.

C'est pourquoi nous pensons en définitive que le remède à la désorganisation intime de Parlement et à la mobilité ministérielle doit être cherché surtout dans l'amélioration des mœurs politiques des assemblées et de celles, particulièrement, de la Chambre des députés. Pour atteindre ce but, il serait déjà utile que la nation elle-même manifestât moins de passion, et fût preuve de plus de conscience, de bon sens et de perspicacité.

(1) Paul Laffitte : *Lettre d'un parlementaire*, p. 124.

— Il nous faut d'ailleurs reconnaître que la situation politique, au point de vue parlementaire, semble en voie de transformation, et, on peut même dire, en voie d'amélioration sérieuse.

Jusqu'à ces dernières années, il y a eu dans les Chambres de très nombreux partis qui non seulement ne parvenaient à établir entre eux qu'une union de surface, mais qui étaient parfois séparés les uns des autres par la question constitutionnelle absolument fondamentale de la forme générale du gouvernement. Longtemps une opposition puissante et irréconciliable s'est maintenue en face d'une majorité qui, formée elle-même de groupes divers et aux nuances inconstantes, multipliait à plaisir les malentendus avec les ministres et se montrait incapable d'assurer aux cabinets un appui un peu sérieux. Il résultait de cette division à l'extrême des partis que les solutions les plus importantes se trouvaient mises à la merci des caprices de quelques représentants. Si des groupements se formaient, ils se faisaient plutôt sur des hommes et sur des dénominations que sur des programmes et sur une communauté de tendances. Il en résultait une instabilité absolue des ministères, et au point de vue législatif, une sorte de piétinement sur place qui, en France, ont créé au parlementarisme une véritable impopularité bien injustifiée toutefois, car ces défauts de pratique constituent en réalité la négation même du régime parlementaire (1).

(1) « Les crises ministérielles deviennent un fléau quand elles se répètent trop souvent et qu'elles sont inexplicables.... Ils (les peuples) se dégoûteraient bien vite du parlementarisme s'ils arrivaient à se convaincre que dans le régime parlementaire, la seule institution permanente est la crise inexplicable. » Valbert, *Les nouvelles pratiques parlementaires*, *Revue des Deux Mondes*, 1^{er} janvier 1880.

Pour que ce système de gouvernement soit pratiqué d'une façon satisfaisante, il faut avant tout qu'on ne compte dans le Parlement que des partis constitutionnels, c'est-à-dire des partis s'accordant sur la forme du gouvernement du pays et séparés simplement sur son orientation. Sans cette condition, le « loyalisme » des Anglais, le système risque d'être faussé. Les représentants qui ne reconnaissent pas l'autorité de la Constitution ne se plient pas à son esprit et à ses règles, ou, du moins, ils ne le font que contraints : tout prétexte leur est bon pour faire avec âpreté et sans scrupule une opposition qui crée fatalement le trouble et le désordre.

Or, aujourd'hui, on ne trouve plus la même hostilité à la forme constitutionnelle ; les représentants qui la manifestent encore sont restés en petit nombre et ils ne se consacrent plus que mollement, par de vagues traditions, à la cause à peu près abandonnée d'une restauration dynastique. Les autres membres de la droite donnent, au contraire, une adhésion de plus en plus large à la forme républicaine. De là, dans les Chambres, l'ébauche de groupements plus sérieux, encore éloignés de la cohésion désirable, mais déjà capables de soutenir les ministères plus efficacement que par le passé ; d'un côté celui des représentants aux tendances modérées, et qui, sans être étrangers aux idées de réformes, sont opposés aux modifications prématurées et violentes ; de l'autre, les « gauches » avec leurs idées de transformations plus hâtives et plus radicales ; mais elles semblent jusqu'à présent suspectes à la majeure partie du pays, par suite de leurs affinités sur certains points avec le parti socialiste dont le programme n'est autre que le bouleversement plus ou moins absolu de l'ordre social actuel. Il reste enfin des indépen-

dants et des groupes intermédiaires susceptibles d'osciller selon les circonstances vers le parti républicain modéré ou vers le parti radical.

L'union logique qui semble s'opérer entre les représentants pour former deux groupes qui soient considérables, sans être toutefois organisés étroitement et sans être fermés, placerait sans doute notre gouvernement parlementaire dans de meilleures conditions de pratique. Ces heureuses fusions, encore imparfaites des partis, permettraient la formation de majorités réelles, dont le pays semble bien avoir compris la nécessité très opportune, et qui représenteraient d'ailleurs d'une manière plus ou moins accusée les deux tendances naturelles communes à tous les peuples, l'une portant aux innovations hardies, l'autre plus conservatrice et plus attachée au maintien des institutions fondées (1). Il est toujours bon qu'elles puissent se manifester l'une et l'autre ; et nous savons que, dans nos institutions, on cherche déjà à atteindre ce but par la création d'une seconde Chambre.

Ces heureux résultats d'une organisation rationnelle et éloignée de l'exagération dangereuse des partis absolus et trop étroitement organisés, doivent provenir eux-mêmes de l'amélioration des mœurs politiques. Hello l'avait déjà dit d'une manière expressive : « Les partis politiques ne sont pas de ces choses qui se commandent à volonté ; on ne les décrète pas ; ils naissent d'eux-mêmes, et ils naissent des mœurs plutôt que des lois. Ils sont rebelles à la main de l'homme, dès qu'elle se fait sentir ; enfants de l'opi-

(1) Cependant la résultante des tendances d'un pays est en définitive généralement orientée vers les réformes et dans le sens qui paraît être celui du progrès.

nion, ils en ont l'allure indépendante ; et quand ils se sont formés, avec toutes leurs conditions constitutives, ils sont le symptôme le plus sûr de la liberté constitutionnelle dans sa maturité (1) ».

Pour nous résumer, la disparition des oppositions *au* constitutionnelles, le développement de l'éducation politique, l'étude plus sérieuse, la précision et par suite la fusion naturelle des différents programmes, des habitudes, enfin, de tolérance et de patience peuvent seuls, en donnant aux partis une heureuse organisation, assurer aux ministères la stabilité qui fait leur force. Ce qui, dans ce cas, est possible et désirable, ce sont des cabinets qui, tout en représentant la majorité, tentent l'apaisement en faisant sagement à la minorité les concessions raisonnables. Mais le plus sûr avantage est que les ministères peuvent alors manifester cette autorité et cet esprit de suite, sans lesquels il ne saurait y avoir ni grands desseins au dehors, ni réformes profondes au dedans.

SECTION III

IMPORTANCE DE LA CONSTITUTION INTIME DES CABINETS.

— LEUR HOMOGENÉITÉ.

Il est une qualité très utile en toute hypothèse et d'une manière générale aux gouvernements, mais qui devient, pour le bon fonctionnement du système parlementaire, absolument indispensable, autant que difficile à obtenir, par suite de l'absence d'une majo-

(1) Hello. *Le Régime constitutionnel dans ses rapports avec l'état actuel*. 2^e édition, vol. II, p. 354.

rité sérieuse dans les Chambres ; nous voulons parler de l'homogénéité des ministères.

En dehors de la grande utilité d'une excellente administration que la bonne entente des ministres contribue évidemment à assurer, l'union intime des membres d'un cabinet permet aussi d'éviter les conséquences et les contradictions susceptibles d'amoindrir leur autorité, de susciter des critiques et de donner prise dans les Chambres à des attaques dangereuses au point de vue de leur responsabilité politique. Ce n'est donc pas seulement une qualité toujours nécessaire pour la bonne direction des affaires d'un pays, c'est pour les ministères, dans le système parlementaire, un moyen de gouverner, en se mettant à l'abri des blâmes, grâce à la rapidité, la force et la continuité de leur action.

De cette importante condition de l'homogénéité des ministères, dont la responsabilité politique augmente pour eux la nécessité, résulte dans notre pratique parlementaire cette tradition, inaugurée en 1877 par M. Dufaure, d'après laquelle le chef de l'Etat, au lieu de choisir lui-même directement tous les membres du cabinet, confie à l'homme politique qu'il juge le plus autorisé par les circonstances la mission de les rechercher et de les désigner à son choix. C'est ce personnage politique influent qui doit prendre la présidence du futur ministère, s'il réussit à le constituer. Pour atteindre ce but, il reçoit d'ordinaire du chef de l'Etat la plus grande liberté d'action, bien que ce dernier, nous l'avons dit, puisse toutefois, sans méconnaître pour cela l'influence de la majorité, se refuser à accepter dans la formation ministérielle telle ou telle personnalité qu'il juge dangereuse ou compromettante ; mais en fait le président de la Répu-

blique sanctionnera d'ordinaire le choix du président du conseil, et, pour lui permettre d'aboutir dans sa tâche difficile, lui laissera une grande latitude de décision. On espère éviter par ce moyen la formation de cabinets aux éléments trop disparates et trop discordants, et prévenir ainsi les dissentiments possibles entre leurs membres. Malheureusement jusqu'ici, par suite de la multiplicité des partis, les présidents du conseil n'ont été qu'insuffisamment désignés par les circonstances ; ils n'ont pas eu le plus souvent toute l'autorité morale désirable, mais plutôt l'influence contestée d'hommes qui s'étaient distingués d'une façon très relative et dont la situation se trouvait enviée par de nombreux rivaux : aussi leur ascendant sur leurs collègues du ministère s'en trouvait-il du même coup amoindri et souvent insuffisant.

On comprend, d'une manière générale, combien jusqu'alors, en l'absence de groupements sérieux et de majorités réelles dans le Parlement, il a été difficile de donner aux cabinets ce caractère si essentiel de l'homogénéité. Aucun des nombreux partis n'étant capable de procurer à lui seul l'appui parlementaire dont les ministres avaient besoin, on ne pouvait sérieusement songer à les recruter dans un seul de ces groupes ; il fallait au contraire les prendre dans tous ceux qui semblaient relativement rapprochés.

Par suite de l'opposition^{anti}constitutionnelle d'une fraction importante des Chambres, on a dû chercher pendant longtemps à obtenir une majorité parlementaire par la conciliation des seuls partis dits républicains, lesquels étaient malheureusement eux-mêmes très divisés entre eux : ces groupes servaient, pour ainsi dire, de base à une sorte de répartition arithmétique

des portefeuilles. Aussi, cette union obtenue sur des programmes prétendus communs, alors qu'on ne rapprochait que des dénominations et des formules, était-elle en réalité toujours illusoire, car la nécessité d'une séparation logique, commandée par des tendances contraires, se faisait trop sentir entre certains groupes de cette concentration républicaine. Rien n'a été en vérité plus malaisé que la formation des ministères inspirée ainsi par l'obligation de concilier les groupes les plus divers, et d'enrayer un peu leur mobilité d'attitude. De là des négociations multiples, changeant de mains, tour à tour abandonnées ou reprises, toute une diplomatie parlementaire s'exerçant au milieu d'éléments discordants de gauche, de centre gauche, d'extrême gauche, d'union républicaine. Tout étant un peu subordonné à des conditions capricieuses variées, il était à peu près impossible, dans ces constitutions pénibles de cabinets, de se proposer un but préconçu ; l'axe ministériel s'y déplaçait du moins parfois, contre tout vouloir, sans rencontrer jamais la fixité nécessaire.

Aussi, devant l'incohérence des majorités, la formation de nos ministères a-t-elle été d'ordinaire longue et laborieuse. Bien des hommes politiques ont échoué successivement dans cette tâche, et il n'est pas rare que les crises ministérielles aient eu plus d'une semaine de durée.

A elle seule, d'ailleurs, la conciliation ne pouvait être une politique. Lorsqu'il s'agissait de prendre en fait une ligne de conduite et de se décider à la réalisation de réformes, les mécontentements surgissaient vite ; on reconnaissait de suite tout ce qu'avait de superficiel et de provisoire un tel mode de constituer la majorité, laquelle était, pour ainsi dire, en perpétuel

travail de désagrégation. Nos ministères ne parvenaient, en effet, à se maintenir qu'en entretenant l'inconsistante coalition de groupes mal déterminés, hétérogènes et séparés souvent par de profondes divergences sur des questions politiques et sociales ; aussi, loin d'être en mesure d'apporter dans l'expédition des affaires une unité d'action rigoureuse, ils étaient réduits le plus souvent à procéder par des déclarations vagues et aussi vides que solennelles, afin de ne pas tomber sous la réprobation d'un des groupes de cette fragile majorité. De telles combinaisons ministérielles devaient être par leur nature à peu près stériles. Souvent même, leur défaut d'unité vraie amenait entre leurs éléments des dissensions intimes qui leur portaient alors le coup de grâce.

Ce qu'il faut encore remarquer, c'est que ces cabinets de concentration ou de conciliation qui avaient tant de difficultés à obtenir un semblant d'homogénéité, exagéraient par leur propre nature le caractère de nécessité de cette dernière condition : le départ d'un de leurs membres pouvait, en effet, soustraire à la majorité inconsistante qui leur servait de base parlementaire tout un groupe qui passait plus ou moins franchement à l'opposition. Bien plus, la démission isolée d'un ministre risquait même, par la seule difficulté de le remplacer, d'entraîner immédiatement la retraite de tous ses collègues.

Craignant sans cesse de voir certains éléments de leur majorité parlementaire se dérober à la moindre occasion, les cabinets cherchaient souvent encore par des remaniements opérés dans leur composition à prévenir ce danger en conservant le soutien des mêmes groupes ou en se ménageant l'appui de nouveaux. De là cette pratique des « débarquements, » dont

notre histoire parlementaire compte un trop grand nombre d'applications plus ou moins avouées, et par laquelle des ministères se séparaient d'un ou de plusieurs membres devenus compromettants, dans l'espérance souvent déçue de restaurer leur crédit.

Nos malheureux cabinets passaient ainsi souvent leurs quelques mois d'existence à se modifier, à s'épurer et à se recomposer. On en trouvera bien peu qui n'aient été remaniés et dans lesquels des « débarquements » ne se soient produits selon les nécessités des circonstances et sous des raisons d'emprunt, paraissant justifier de la part de certains ministres une retraite en apparence toute spontanée. Cependant malgré ses efforts, le gouvernement voyait, tôt ou tard, se tourner contre lui une partie de sa majorité : les groupes mécontents qu'il n'avait pu satisfaire et dont il n'avait fait, par son allure indécise, qu'exciter les impatiences. Les cabinets se trouvaient ainsi à la merci d'une coalition, d'une autre majorité de rencontre qui les renversait ; et les mêmes hommes, souvent rappelés aux affaires, dans l'impossibilité d'en choisir véritablement d'autres qui fussent désignés par une manifestation politique sans équivoque, essayaient, avec un nouveau président du conseil et sous l'aspect d'un ministère nouveau, d'inaugurer une politique se réduisant à tenter une nouvelle dextérité de tactique, à faire des concessions adroites, à louver encore entre les exigences contraires des partis en les ménageant le plus possible pour obtenir à leur tour quelque ménagement. Avec ces oscillations et ces transactions incessantes où s'épuisait le crédit de leurs membres sans profit pour le pays, avec leur constante préoccupation de sauvegar-

der leur équilibre perpétuellement menacé, avec souvent aussi leurs divisions intestines mal dissimulées, les ministères perdaient, avec leur prestige, leur vitalité et leur liberté d'action, et ils s'affaissaient dès lors au moindre obstacle.

Lorsque, par suite d'une démission collective, un cabinet s'était retiré du pouvoir, il n'était guère théoriquement admissible que certains de ses membres pussent rentrer dans la combinaison ministérielle suivante. En fait, les chefs du cabinet, atteints par une démonstration parlementaire, n'ont pas repris immédiatement cette qualité (1), ce qui aurait semblé une évidente manifestation de dédain à l'égard des sentiments des représentants de la nation. Mais ils ont accepté souvent, ainsi que d'autres membres démissionnaires, un portefeuille dans le nouveau cabinet. C'est même d'ordinaire à un membre du ministère sortant que le président de la République s'est adressé pour élaborer une nouvelle combinaison : et jusqu'à ces derniers temps, les cabinets qui ne comprenaient pas plusieurs membres du ministère précédent ont été fort rares. Ce fait provenait, non seulement de la fréquence des crises ministérielles, tarissant le nombre des hommes capables d'assumer la charge du pouvoir, mais aussi de l'absence de signification de la plupart des changements de cabinet. Les crises ministérielles, en effet, ont souvent résulté d'une coalition fortuite de partis inconciliables constituant ainsi une majorité de rencontre hostile. Celle-ci s'évanouissant aussitôt et n'ayant par elle-même aucune signification, on ne

(1) Il y a un précédent contraire sous la monarchie de Juillet, celui de la succession des deux ministères présidés par le comte Molé (1836-1837, 1837-1839).

pouvait que rappeler les mêmes hommes au pouvoir, sous l'apparence d'une constitution nouvelle de cabinet. D'autres fois, les crises ministérielles étaient l'effet de desaccords occasionnels, de querelles mesquines ou de vaines chicanes sur des formules et sur des mots. Aussi, les combinaisons ministérielles qu'il fallait péniblement reconstituer, et leurs programmes eux-mêmes, ne pouvaient pas avoir généralement un sens vraiment nouveau parce que leur origine ne provenait réellement pas de la condamnation d'une politique.

Théoriquement, cette attitude des ministres se retirant pour rentrer immédiatement dans une combinaison nouvelle, est d'une incorrection absolue : un cabinet renversé et démissionnaire est censé avoir perdu tout entier la confiance du Parlement et par suite celle du pays. On pourrait, sans doute, répondre encore que si la cause de cette chute intéresse fort peu ses attributions, un ministre rentre dans une nouvelle combinaison après avoir probablement démissionné plutôt par esprit de corps que par suite d'une défiance qu'il aurait reconnue dans les Chambres à son égard. Pourtant, malgré toutes les justifications que l'on pourrait tenter de fournir, cette pratique pêche manifestement, au point de vue des principes, par un défaut de logique, et elle a même été jugée sévèrement pour ses résultats de fait, comme contribuant à ébranler l'homogénéité des ministères : « Nous avons vu une innovation malheureuse, celle des ministères sortant les uns des autres, et rentrant les uns dans les autres. Dans le vrai système parlementaire, les ministères doivent tomber d'un bloc, et nul ministre faisant partie du cabinet précédent ne doit entrer dans le cabinet suivant. De cette manière, il n'y a pas de rivalités, de

coteries de ministres contre d'autres ministres. Il n'y a pas d'intrigues se glissant dans le cabinet et le désagréant. Si le naufrage a lieu, tous savent qu'ils y périront et qu'aucun ne surnagera. Voilà une vérité qui a été presque constamment méconnue dans la pratique de la constitution française. Alors, au lieu d'une politique ministérielle, on a vu souvent la politique de tel ou tel ministre opposée à celle de tel ou tel autre ministre, et des ministres se renverser eux-mêmes pour se débarrasser de certains collègues, les « débarquer » et reformer eux-mêmes de nouveaux ministères (1). »

Il serait fastidieux de rappeler, à l'appui des développements qui précèdent, toutes les perturbations qui ont signalé tristement l'histoire de nos cabinets, trop souvent dépourvus d'homogénéité réelle (2). Qu'il nous suffise d'énumérer simplement quelques-uns de ces exemples : En septembre 1880, le premier ministère Freycinet, dont les membres avaient appartenu pour la plupart au cabinet précédent, se retirait à la suite de mésintelligences intestines publiquement avouées. Seuls, toutefois, le président du conseil et deux de ses collègues donnaient une démission définitive ; tous les autres ministres rentraient dans la combinaison nouvelle. — A la fin de janvier 1883, on assistait à la répétition du même fait : le ministère Duclerc se retirait à la suite des dissentiments survenus entre ses membres sur la

(1) P. Fabreguettes. *Société, Etat, Patrie*. T. II. p. 238.

(2) Il va de soi, toutefois, que des questions nouvelles et très délicates peuvent amener la division des ministères qui semblaient au début devoir être tout à fait homogènes ; mais cette hypothèse ne se présentera, on le conçoit, que fort rarement.

question relative à la situation des personnes appartenant aux familles qui avaient régné en France ; reconstitué sous la présidence de M. Fallières, puis de M. Devès, ce cabinet démissionnait définitivement quelques jours après. — Le second ministère que présida M. J. Ferry (1883-1885) eut trois ministres de la guerre successifs à la suite de démissions provoquées par des désaccords et des malentendus. — En 1886, dans le troisième ministère de Freycinet, le ministre des travaux publics Baïhaut, dont la situation était intolérable, attaqué qu'il était par certains groupes de la prétendue concentration républicaine ministérielle, donnait sa démission, après avoir mis en quelque sorte en demeure le président du conseil de choisir entre le ministre de la guerre et lui. — Le 1^{er} mars 1890, le ministre de l'intérieur Constans se retirait à la suite d'un dissentiment manifesté d'une manière assez vive entre lui et le président du conseil Tirard, au sujet du choix du titulaire pour les fonctions de premier président de la cour de cassation ; et il s'en fallut de peu que cette démission n'entraînât celle du cabinet tout entier, dont la situation resta des plus chancelantes pendant les dix jours que se prolongea encore son existence. — Enfin, c'est par suite d'une union imparfaite du cabinet Dupuy, dont la constitution était déjà cependant relativement homogène, que le ministre des travaux publics Barthou quittait le pouvoir en janvier 1895, préludant ainsi à une crise ministérielle totale qui devait être aussitôt suivie d'un événement plus grave : la démission du président de la République Casimir-Périer.

Voilà quelques exemples choisis presque au hasard à des dates différentes dans notre histoire parlementaire. Ils sont édifiants par eux seuls et prouvent bien

tout ce qu'une concentration irrationnelle de désaccords politiques ou une homogénéité ministérielle insuffisante peut entraîner de troubles dans la direction des affaires d'un pays.

Quel est donc le remède par lequel on donnera aux ministères, avec une plus réelle homogénéité, la cohésion, la stabilité et la force qui leur ont fait si gravement défaut ?

Des cabinets dits de conciliation ou d'union entre des groupes aux tendances à peu près incompatibles ne peuvent avoir en toute hypothèse qu'une durée relativement courte et subordonnée à l'accomplissement du programme provisoire sur lequel s'est fait l'accord de ces partis. Leur grande cause de faiblesse provient de ce qu'il manque au fond à ces ministères eux-mêmes une homogénéité véritable et de ce que celle qu'ils empruntent est fragile et fatalement temporaire. Il faut donc, pour donner plus de force aux cabinets, chercher à les former — ce qui n'a pas été, jusqu'à ces dernières années, très facile, — avec les membres de fractions parlementaires dont les aspirations sont en général communes, bien que leurs étiquettes puissent être dissemblables. Les heureuses tendances que nous avons constatées chez les partis de se rapprocher aujourd'hui pour former quelques groupes considérables et assez homogènes semblent même devoir en faire une nécessité : c'est ainsi qu'en l'état actuel des choses, un cabinet républicain nuancé, formé de membres du centre et de la gauche, serait instable et impuissant ; il importe raisonnablement de lui donner avec netteté pour appui soit le parti modéré, c'est-à-dire le centre et les droites, soit le parti radical avec les gauches et éventuellement les socia-

listes. Qu'on ne nous dise pas que nous divisons ainsi d'une manière regrettable le parti républicain : depuis qu'il n'y a plus de contestations sérieuses sur la forme générale de notre gouvernement, le terme de républicain ne saurait caractériser un parti et un programme, et dans la Chambre, par exemple, il existe une différence plus réelle entre un républicain du centre et un républicain de la gauche qu'entre ce même républicain du centre et un membre, rallié ou non, de la droite. Il convient donc essentiellement, pour composer un ministère doué d'une certaine vitalité, de s'inspirer des tendances identiques ou des analogies des groupes de la Chambre, et non de la signification apparente et souvent trompeuse de leurs dénominations.

Il faut, pour donner aux cabinets une homogénéité intérieure, obtenir d'abord de larges groupes parlementaires unis par des principes généraux et capables d'une persévérance conséquente ; dans ce but, on doit consulter sincèrement les analogies des partis et faire appel à la sagesse des Chambres et du pays.

Une grande partie des défauts de composition des ministères que nous avons signalés disparaîtra, pourvu que l'on assure aux cabinets, comme nous croyons qu'on le peut aujourd'hui, une constitution et une base plus homogènes. On doit décidément laisser de côté cette vaine chimère de la concentration, telle du moins qu'on l'a entendue trop longtemps entre des noms ou entre des formules, et non entre des opinions et des idées, car ces dernières étaient alors dans les partis des majorités ministérielles trop disparates entre elles pour permettre d'élaborer un programme efficace et reconnu qui eût été pour ainsi dire leur résultante.

La « concentration républicaine » est restée cependant jusqu'aujourd'hui l'illusion favorite d'un grand nombre d'hommes politiques, dont quelques-uns, comme M. le président de la République Carnot, semblent avoir eu pour elle un véritable engoûment. Depuis l'année 1890 environ, avant même qu'il fût question de cet « esprit nouveau » de tolérance qu'on a pu reconnaître, non seulement à propos de la question religieuse, mais, d'une manière plus générale, entre les partis, dans les discussions politiques, il y avait lieu de profiter des tendances de réconciliation avec la forme républicaine d'un certain nombre de représentants qui lui étaient auparavant hostiles, et de tenter alors de réunir davantage les groupes parlementaires suivant leurs aspirations naturelles. Au lieu de cette sage attitude, on a persisté à tenir en suspicion les membres de la droite des Chambres, et on s'est obstiné dans la recherche illusoire d'une conciliation des partis dits républicains, entre lesquels il n'existait guère qu'une nécessité de divorce absolu ; et c'est pourquoi il a été possible de voir encore les ministères tomber rapidement, après avoir mal vécu, pour être remplacés par d'autres qui ne savaient pas mieux eux-mêmes pourquoi ils étaient nés, ce qu'ils représentaient, ni comment à leur tour ils réussiraient à vivre.

Ainsi, pour citer un exemple, au ministère Loubet, renversé par une majorité de coalition, succédait en décembre 1892, le cabinet Ribot qui disparaissait moins de quatre mois après, parce qu'il ne pouvait plus vivre à cause de ses désaccords, bien qu'il se fût remanié à deux reprises différentes dans ce court espace de temps. Mais on comprenait dès cette époque l'opportune utilité de la constitution homogène des cabinets,

et déjà certains ministères, comme celui qui était présidé par M. Casimir-Périer, se présentaient avec une plus grande cohésion intime; malheureusement ils tombaient aussi devant l'incohérence toujours excessive des groupements parlementaires.

Depuis, on a cherché de plus en plus à réunir dans une action commune les hommes dont les tendances et les opinions se pénétraient réciproquement. Bien qu'il y ait encore de nombreux sous-groupes aux appellations diverses, quelques-uns mêmes connus seulement sous le nom de leur personnage influent, les divisions politiques du Parlement sont en réalité plus simples et plus nettes. Aussi, depuis 1895, les ministères se présentent-ils avec une nuance mieux définie, bien que leur situation soit toujours délicate à cause d'un reste de flottement des groupes politiques et de leur équivalence de force. On semble s'être tout au moins décidé à faire pour gouverner une option logique entre les tendances des groupes avancés d'une part et des partis plus modérés ou conservateurs de l'autre. Ainsi au ministère radical Bourgeois, formé en 1895, a succédé en 1896 le cabinet modéré Méline, lequel, en 1898, a cédé à son tour le pouvoir au ministère radical Brisson.

Il faut s'efforcer de persister dans ces pratiques nouvelles : c'est un sérieux remède à apporter aux défauts de notre fonctionnement parlementaire que de répudier définitivement les ententes superficielles, provisoires et stériles entre les partis politiques, de prendre les ministères autant que possible dans les groupes qui trouvent une homogénéité suffisante, en dépit des apparences et des étiquettes, dans la large communauté de leurs tendances et de leurs volontés sincèrement observées et dans des analogies réelles de leurs programmes plus nets et plus précis.

Nous avons dit que nous ne recherchons pas les partis étroitement fermés qui sont contraires à la sincérité, à la liberté et au progrès ; mais nous désirons, avec de meilleures mœurs parlementaires — car les réformes et les lois elles-mêmes ne sont rien sans les mœurs — la fusion rationnelle des fractions infimes et sans signification très spéciale en de larges groupes, agissant avec force et avec une constance réfléchie, suivant une impulsion sûre et largement déterminée. Si cela est un jour en France, comme nous pouvons l'espérer, la politique ne sera plus une série d'escarmouches empreintes de mauvaise foi pour le succès d'idées inconstantes et mesquines ; ce sera, entre des opinions plus larges et plus précises, une lutte plus sincère, qui ne déconsidérera plus le système parlementaire, et à laquelle le pays s'intéressera mieux parce qu'il comprendra davantage les grands intérêts du débat. Il y aura dans les groupements de partis une cohésion plus réelle, et elle assurera, à son tour, dans les ministères, cette homogénéité qui est pour eux, dans le gouvernement parlementaire, une condition absolument vitale.

*
* *

Il conviendrait, devant les difficultés de fait qui s'opposent à cette condition si nécessaire de l'homogénéité des cabinets, d'aider, du moins, à la leur assurer par la nature des institutions qui les concernent intimement. Or, c'est là un souci qui est loin de prévaloir toujours. Et c'est ainsi que la fonction de sous-secrétaire d'Etat, introduite en France, à l'imitation de l'Angleterre, dès la Restauration, et reconnue sous le régime actuel par l'article 11 de la loi organique du 30 novembre 1875 sur l'élection des députés, — semble bien faite, telle du moins qu'elle est comprise en

pratique, pour s'opposer encore, s'il est possible, à l'homogénéité des ministères.

En déchargeant les ministres d'attributions trop lourdes, l'institution des sous-secrétaires d'Etat présente une utilité évidente. Mais leur rôle devrait rester administratif, surtout au regard du Parlement : il serait bon qu'ils se présentent devant les Chambres à l'anglaise (1), comme de simples porte-parole des ministres. Or les sous-secrétaires d'Etat ont reçu en France des attributions propres et indépendantes, et, sous ce régime comme sous la monarchie de Juillet, l'institution a pris un caractère politique comportant des relations directes avec le Parlement et créant ainsi, à la tête de certains ministères, une véritable dualité de directions. On a sans doute parfois exagéré les inconvénients de cet état de choses : « Des conflits, a dit par exemple M. Saint-Girons, ne peuvent manquer de s'élever entre les deux hauts fonctionnaires placés à la tête d'un même ministère ; le sous-secrétaire s'efforcera surtout de démontrer l'incapacité de son ministre, afin de devenir son successeur (2) ». Il faut avouer que la présence de sous-secrétaires d'Etat dans un ministère peut menacer gravement son unité et modifier d'une façon notable tout au moins le jeu de sa responsabilité. Tenant

(1) En Angleterre, cette institution vient de la nécessité où se trouvent les ministères de se faire représenter devant la Chambre dont ils ne sont pas membres et où ils ne peuvent entrer.

(2) Saint-Girons : *Essai sur la séparation des Pouvoirs* : P. 323. M. Saint-Girons dit ailleurs : « Le sous-secrétaire d'Etat, parfois auxiliaire utile du ministre qu'il remplace dans l'une des Chambres, est souvent aussi un coadjuteur avec succession future... et, autant que cela dépend de lui, prochaine. » *Manuel de Droit constitutionnel*, p. 434, note 4.

directement, depuis 1889, leur pouvoir d'un décret présidentiel (1), les sous-secrétaires d'Etat se trouvent en effet, largement indépendants des ministres auxquels ils sont adjoints. C'est pourquoi les Chambres n'ont pu sérieusement quelquefois demander compte à un ministre des actes de son sous-secrétaire d'Etat, auxquels il n'avait pas participé, et dont, constitutionnellement, il devait cependant répondre seul devant le Parlement. Aussi, une responsabilité politique, d'une nature spéciale, étrangère au texte constitutionnel, semble-t-elle s'être établie à la charge des sous-secrétaires d'Etat : battus par un vote du Parlement les visant seuls, ils ont donné parfois leur démission alors que les ministres sous l'autorité desquels ils paraissaient placés demeuraient au pouvoir (2).

En réalité, cette institution des sous-secrétaires d'Etat a le grave inconvénient de rompre ainsi l'équilibre des cabinets. Elle a cependant joui d'une grande faveur de 1877 à 1885, surtout sous « le grand ministère » du 14 novembre 1881, présidé par Gambetta. Mais en dépit de certaines tentatives pour lui restituer

(1) Ils étaient auparavant simplement délégués par arrêté ministériel, mode de nomination irrégulier au point de vue des principes de notre droit constitutionnel.

(2). M. Loubet, président du conseil des ministres, s'exprimait ainsi au Sénat dans la séance du 20 juin 1892 (*J. O.* du 21. Débats parlementaires, p. 629) : « Nous avons vu, successivement deux sous-secrétaires d'Etat, MM. de la Porte et Félix Faure, se retirer devant les votes de la Chambre des députés. C'est la preuve d'une responsabilité d'une nature particulière, étrangère peut-être à la lettre de la Constitution, mais qui n'en a pas été moins effective. » Cité par M. Esmein, *Eléments de Droit constitutionnel*, p. 610 note 1.

son ancienne extension, elle semble, malgré tout, menacée, à cause de ses désavantages, d'être écartée dans l'avenir de nos usages parlementaires. Peut-être serait-il utile de donner aux sous-secrétaires d'Etat des attributions exclusivement administratives, d'en faire des chefs de service centraux nettement subordonnés aux ministres ou des secrétaires généraux de départements ministériels.

La disparition des sous-secrétaires d'Etat serait heureuse, en tant du moins qu'ils sont munis d'une autorité politique parallèle à celle des membres des cabinets. Dans les circonstances actuelles, rien n'est plus urgent pour les ministères que la consolidation profonde de leurs éléments de construction qui ont à subir, par ailleurs, tant de causes d'ébranlement.

CHAPITRE VI

Aperçu des moyens de mise en œuvre de la responsabilité politique des ministres

Il nous reste, pour compléter notre analyse de la responsabilité des ministres, à étudier rapidement sa mise en œuvre telle qu'elle résulte des principes que nous venons d'exposer. Celle-ci réside dans les moyens d'action des Chambres sur les ministres qui ont à répondre, nous le savons, non seulement de tous les actes du pouvoir exécutif, mais aussi de ses omissions et de ses négligences coupables. Dans cette étude de l'application de la responsabilité parlementaire, nous allons reconnaître la toute-puissance des usages de la tradition; mais il y aura lieu parfois de se demander, en présence des abus de fait qui compromettent gravement les heureux avantages de la responsabilité des ministres, s'il ne serait pas nécessaire de faire intervenir la législation pour régler avec mesure l'exercice et la portée des moyens de contrôle qui sont à la disposition du Parlement.

De tout temps, les assemblées ont été ingénieuses à trouver l'occasion de faire sentir leur influence aux gouvernements. Il nous suffit, pour le prouver, de rappeler ces procédés de combat qui ont eu autrefois

une importance considérable et qui ont disparu aujourd'hui ou sont tombés en désuétude. Sous le deuxième Empire, de 1860 à 1867, et aussi sous les régimes parlementaires qui n'ont pas connu une large extension de l'usage des interpellations, c'est-à-dire sous les règnes de Louis XVIII, de Charles X et même sous celui de Louis-Philippe, les discussions sur l'adresse en réponse au discours du trône, permettaient à une partie de l'opinion de se manifester et de faire entendre au gouvernement de redoutables critiques. Quelques-unes de ces adresses sont célèbres, celle par exemple de 1839, et auparavant celle de 1830 dont on n'a pas oublié la phrase fameuse qui fut le prélude de la révolution de Juillet. « La charte... fait du concours permanent des vues politiques de votre gouvernement avec les vœux de votre peuple, la condition indispensable de la marche régulière des affaires publiques. Sire, notre loyauté, notre dévouement nous condamnent à vous dire que ce concours n'existe pas. »

Un moyen de contrôle utilement employé, surtout sous la Restauration, à défaut de l'initiative des lois et d'une application large du droit d'interpellation, était encore fourni par la voie des pétitions. Souvent celles-ci se rapportaient à une question à l'ordre du jour et le ministère était ainsi forcé d'en accepter le débat. Aussi l'article 45 de la Constitution de 1852 évitait-il avec soin le danger de ce moyen détourné de contrôle parlementaire, en décidant que les pétitions devraient être désormais adressées au Sénat et non à la Chambre élective. Mais elles constituent si bien l'un des moyens de contrôle naturels du gouvernement parlementaire, que lorsque celui-ci fut adopté par le deuxième Empire, l'article 41 du sénatus-consulte du

21 mai 1870 vint élargir le droit de pétition qui put désormais s'exercer auprès du Corps législatif et du Sénat.

Aujourd'hui, il ne peut être question de l'adresse en réponse au discours du trône qui a depuis longtemps disparu; et le moyen de contrôle ministériel provenant du droit de pétition, bien qu'il ait été ouvert très largement par la loi du 22 juillet 1879, a perdu presque toute son importance. C'est que ces procédés occasionnels pour les Chambres de faire connaître leurs sentiments au pouvoir exécutif ont fait place, depuis longtemps déjà, à des armes plus directes, plus sûres et plus souples.

Il est cependant un ancien moyen de garantie contre le despotisme des gouvernements qui est demeuré comme l'instrument de combat le plus redoutable que les Chambres aient contre les ministères : nous voulons parler du refus par elles de voter le budget. C'est là le moyen de sanction ultime, suprême, le seul efficace en définitive de la responsabilité des ministres. Il est, à côté des procédés ordinaires du parlementarisme, réservé pour les circonstances anormales ou extraordinaires, lorsqu'il s'agit, par exemple, pour les deux Chambres d'engager une lutte décisive avec un ministère rebelle à la discipline parlementaire et de l'amener, malgré ses efforts, à s'y soumettre et à se retirer.

Le refus par une Chambre d'être à l'avenir en communication avec un ministère, manifesté par son intention de ne pas voter les lois ou les crédits supplémentaires ou extraordinaires nécessaires au gouvernement, est une arme parlementaire analogue au refus du budget et presque aussi décisive. Toute mesure,

en effet, si bonne soit-elle en elle-même, qui sera d'une importance absolue pour assurer la marche des affaires publiques, pourra être repoussée par le Parlement. Il fera par là sentir aux ministres, avec ce moyen brutal, mais nécessaire, que, malgré leur insistance et leur obstination, il n'admet plus leur intervention et leur concours. C'est ainsi que le Sénat a forcé le ministère Bourgeois à démissionner.

Or, parmi ces sortes de procédés, le plus efficace en de telles circonstances est certainement le refus du budget lui-même, grâce auquel le Parlement empêchera radicalement le ministère de vivre. Si celui-ci passe outre et perçoit des taxes non votées, il s'exposera à être poursuivi pour crime de concussion, ainsi que tous les fonctionnaires qui l'auront assisté, car en dehors de l'assentiment des Chambres, ni dépenses, ni recettes publiques ne sauraient en principe exister. Tous les autres moyens sont en définitive impuissants pour vaincre la résistance d'un ministère qui persisterait à garder le pouvoir malgré son éloquente mise en minorité par le Parlement. Un cabinet peut, à la rigueur, en effet, végéter pour ainsi dire au gouvernement, en dehors de l'appui des Chambres, en s'en tenant aux seules lois existantes, s'il ne peut faire aboutir de projets nouveaux ; il semble légalement aussi à l'abri d'une poursuite en responsabilité pénale. Mais il sera fatalement vaincu du jour où il lui faudra s'adresser aux Chambres pour obtenir le vote d'un nouveau budget.

Aussi cette mesure est-elle à elle seule une sanction complète de la responsabilité parlementaire des ministres, et même, comme en Angleterre, sa base originelle (1). Cette arme est tellement redoutable qu'elle

(1) Les Anglais n'ont jamais jusqu'ici proclamé le principe de la souveraineté nationale : s'en tenant à des conceptions

doit rester plutôt suspendue à l'état de simple menace. En France, toutefois, le refus de voter le budget a failli être employé après les élections du 14 octobre 1877, à l'égard du « ministère d'affaires » La Rochebouët, (1) qui était demeuré au pouvoir malgré un blâme solennel de la Chambre. Il faut aller en Allemagne si l'on veut trouver un gouvernement assez téméraire pour avoir osé impunément, grâce au caractère discipliné de la nation, percevoir pendant plusieurs années des taxes illégales. Durant quatre ans, de 1862 à 1866, la Chambre des députés prussienne résista à la politique du pouvoir exécutif qui engagea avec elle un prodigieux conflit où il ne recula devant aucune tactique. C'est alors que les budgets furent recouvrés sur les seuls votes de la Chambre des seigneurs. Le gouvernement profita surtout de l'ascendant de ses succès militaires pour avoir gain de cause en définitive et s'assurer l'impunité de ces audacieuses violations de la loi (2).

étroitement positives, ils considèrent la souveraineté comme résidant dans le Parlement et, pour eux, l'obligation pour les ministres de lui rendre compte ne résulte pas d'une règle abstraite, mais de la nécessité pratique où le gouvernement se trouve d'obtenir le vote des taxes et des lois.

(1) « ... Ce budget général, — disait Gambetta, dans la séance du 4 décembre 1877, — nous l'avons préparé; les rapports sont là; nous les déposons sur la tribune du Corps législatif. Alors, en règle avec nos devoirs, prêts à la discussion et au vote de tous ces budgets, nous adressant encore au pays, nous ajoutons : nous ne livrerons notre or, nos charges, nos sacrifices, le produit de notre dévouement que lorsqu'on se sera incliné devant la volonté qui a été exprimée le 14 octobre, de savoir si, en France, c'est la nation qui gouverne ou un homme qui commande. » Séance de la Chambre des députés du 4 décembre 1877. *Journal officiel* du 5 décembre, p. 8075.

(2) Il est vrai que le régime gouvernemental prussien n'est pas, en réalité, absolument conforme au système parlementaire. Le pouvoir personnel du monarque en vicia les règles en se manifestant parfois d'une manière très autoritaire.

Mais ce sont là des faits historiques exceptionnels, et le refus du budget reste dans les gouvernements parlementaires un moyen décisif pour les Chambres d'amener le pouvoir exécutif à la soumission. Elles pourraient aussi, sans aller jusqu'à cette ressource extrême, prendre une demi-mesure et voter seulement des douzièmes provisoires à un ministère qui n'aurait pas leur confiance absolue. C'est dans cette intention qu'en 1877, le vote des contributions directes a été, à deux reprises, ajourné.

Aujourd'hui, dans notre pratique parlementaire, ces moyens de sanctionner la responsabilité politique des ministres sont heureusement à reléguer pour un usage presque improbable. Leur nécessité apparaît mieux sous les régimes autoritaires, comme sous l'empire de la Constitution de 1852; mais avec le développement complet du parlementarisme, ils font place à juste titre à des moyens d'action plus faciles, plus simples, et d'un emploi surtout moins troublant pour la tranquillité du pays et la bonne administration de ses affaires. D'ailleurs, « ce n'est pas,..... a dit Prévost-Paradol, le règlement des dépenses publiques, ni la confection des lois qui ont l'influence la plus directe et la plus décisive sur le sort de la nation : c'est la conduite politique de son gouvernement au dedans et au dehors qui décide tous les jours de sa destinée ; si cette conduite n'est pas soumise en temps opportun à l'action du Parlement, s'il n'a pas dans les mains le moyen de la bien connaître, de la surveiller et surtout de la changer, le libre vote du budget ou des lois n'empêche pas que le sort du pays ne soit livré dans la pratique à tous les caprices de son gouvernement et les plus grands désastres peuvent être la conséquence de cette liberté de se tromper et de

mal faire concédée de la sorte au pouvoir. C'est donc se jouer de la crédulité des peuples que de prétendre les laisser maîtres de leur sort parce qu'on leur permet de conserver des assemblées délibérantes si ces assemblées ne possèdent point, avec le droit de renouveler les ministères, le seul moyen de contrôle que les hommes aient encore expérimenté pour empêcher qu'on ne dispose pas arbitrairement et aveuglément de leurs intérêts les plus chers (1) ».

C'est dire qu'un vrai régime parlementaire a besoin que les Chambres aient sur le pouvoir exécutif d'autres procédés d'action plus à leur portée, d'un usage plus courant, d'une nature moins anormale et moins dangereuse que le refus des crédits et des lois indispensables au gouvernement. En fait, tous les moyens nécessaires au contrôle parlementaire sont mis à la disposition des assemblées, et les ministres eux-mêmes concourent à en faciliter l'application (2).

C'est ainsi que, dans les événements graves surtout, les cabinets fournissent parfois spontanément et d'une manière simultanée aux deux Chambres des explications orales sur leur conduite ou leurs intentions. Ils leur communiquent fréquemment aussi des docu-

(1) Prévost-Paradol. *La France nouvelle*. L. II, ch. III, p. 100-101.

(2) Les ministères n'obtiennent un peu de répit au sujet de ce contrôle incessant qu'au moment des vacances parlementaires. Cependant le Parlement n'est pas à ce moment-là complètement désarmé à leur égard, car sur la demande de la majorité absolue des membres de chaque Chambre, le président de la République devrait le convoquer extraordinairement (art. 2 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875) : le ministère, étant alors soumis à l'exercice de tous les droits de contrôle parlementaire, devrait rendre compte de sa conduite.

ments, tantôt en toute liberté, tantôt contraints par certaines dispositions législatives. Parmi ces états détaillés ou comptes rendus figure, par exemple, le Livre jaune que le ministre des affaires étrangères fait remettre chaque année aux Chambres ; c'est un recueil imprimé de tous les actes diplomatiques qui peuvent être communiqués sans inconvénients.

Chacune des Chambres peut d'ailleurs demander aux ministres la remise des pièces qui sont de nature à faciliter sa mission de surveillance. Il est bon pour elles de n'user qu'avec sagesse de cette faculté, en évitant les demandes inconsidérées et les curiosités indiscrètes qui pourraient, particulièrement au sujet des faits diplomatiques, créer pour le pays un véritable danger. C'est aux ministres à se prévaloir de cette considération pour refuser, au prix de leur responsabilité s'il le faut, ces communications imprudentes.

Il y a là de la part des Chambres une judicieuse question de mesure qui est malheureusement loin d'être toujours observée. L'exagération de contrôle est surtout sensible à propos des agissements de la commission de budget nommée par la Chambre des députés. Elle sort, en effet, à tout instant de son rôle. Ses rapporteurs se mettent en relation directe avec les chefs de service, multiplient leurs investigations indiscrètes, pénètrent, munis d'une redoutable influence, dans tous les rouages de l'administration, si bien qu'on a pu dire du président de cette commission de budget qu'il était un véritable ministre des finances sans responsabilité (1) : ce qui est vrai, c'est qu'au

(1) Saint-Girons. *Manuel de Droit constitutionnel*. 2^e édition, p. 645.

lieu de contrôler, le Parlement fait presque alors de l'administration. C'est là une des déviations les plus profondes du fonctionnement de nos pouvoirs publics (1).

— L'utilité de cette réserve si désirable de la part des Chambres se fait d'ailleurs sentir dans l'emploi de tous les procédés de contrôle ordinaires qui caractérisent le régime parlementaire. Nous le constaterons d'abord dans la pratique des enquêtes parlementaires, moyen d'information des plus commodes, d'un usage relativement fréquent en France où il n'est cependant pas sanctionné par la loi, et d'un emploi plus grand encore dans certains pays comme l'Angleterre et l'Italie. Pourtant l'usage des enquêtes parlementaires est très délicat. Il peut faire naître, en effet, par les investigations auxquelles il donne lieu, un trouble inquiétant dans les esprits et il peut du même coup porter atteinte au prestige qui est nécessaire aux ministres dans leurs rapports avec leurs subordonnés. Aussi, serait-il bon qu'une loi vînt préciser et délimiter les applications de cet instrument de contrôle. Le Parlement doit avant tout se garder d'en faire un procédé de domination ou d'intimidation à l'égard des fonctionnaires. Respectueux de la séparation des pouvoirs, il doit laisser au gouvernement et à l'administration leur liberté d'action. Il faut qu'il évite aussi de rechercher dans l'enquête parlementaire une occasion de lutte

(1) Un exemple et une citation au hasard : « La commission a tout changé, de telle sorte qu'à l'ouverture encore récente de la session, à un moment où il ne restait que quelques semaines avant la fin de l'année, on s'est trouvé avec deux systèmes, avec deux budgets dans une situation financière qui ne cesse de s'aggraver ». *Revue des Deux-Mondes*. Chronique politique de la quinzaine, 1886, n° 78, p. 707.

passionnée et déloyale, alors que son seul but est de dévoiler les abus et les injustices, d'en préparer la réparation, et de mettre par suite, s'il le faut, les ministres responsables en demeure de quitter le pouvoir.

C'est le plus souvent par une résolution d'une Chambre, prise individuellement et comme simple mesure d'ordre intérieur, que les enquêtes sont décidées (1). Ici encore, il y aurait souvent urgence à améliorer les mœurs parlementaires dont il faut attendre la détermination raisonnable des limites de ce droit. Il est, nous le savons, des actes qui, pour des raisons supérieures, doivent être soustraits aux investigations des assemblées. C'est aux ministres à s'opposer, s'ils le jugent bon, à certaines prétentions des commissions d'enquête et à leur refuser la communication des documents dont ils estiment nécessaire de garder le secret (2). Ils répondent, du reste, par leur res-

(1) Aussi, si elles ressemblent par plusieurs côtés aux enquêtes judiciaires, on ne saurait leur appliquer toutes les règles de la procédure judiciaire. C'est ainsi qu'en l'absence d'une loi, les citoyens peuvent refuser de témoigner dans l'enquête parlementaire, la résolution d'une chambre séparée ne pouvant créer pour eux aucune obligation. Peut-être serait-il bon d'appeler ici l'intervention du législateur, afin de remettre aux commissaires ou à leurs délégués les mêmes droits qu'aux magistrats de l'ordre judiciaire, comme la loi du 3 mai 1880 l'a permis en Belgique. Peut-être une Chambre pourrait-elle aussi provoquer comme en Angleterre une enquête judiciaire chaque fois que la nature des faits le permettrait.

(2) Aussi, en présence des abus d'ingérence, dans les affaires de l'exécutif auxquels les commissions parlementaires se trouvent si facilement portées, nous défions-nous de l'intention parfois manifestée d'instituer des commissions permanentes correspondant à chacune de nos grandes administrations publiques, lesquelles, par une véritable tutelle de fait fort indiscrete, finiraient peut-être par rabaisser nos ministres au rôle d'agents subordonnés et menaceraient, en tout cas, l'indépendance et l'équilibre des pouvoirs.

pensabilité parlementaire de l'arbitraire de leur appréciation. « C'est à la sagesse de la Chambre de s'incliner quelquefois devant le refus d'un ministre qui vient invoquer la raison d'Etat pour le légitimer, lorsqu'elle a confiance en sa clairvoyance politique. Nous le répétons, la responsabilité ministérielle est aux mains de la Chambre une arme qui lui permet de briser toutes les résistances, même les plus justifiées ; c'est à la Chambre de ne pas abuser de ce rouage essentiel du gouvernement parlementaire au point de le fausser. Ce qu'elle a le pouvoir de faire, elle n'en a pas toujours le droit en présence des principes qui doivent rester la base de notre ordre constitutionnel, et en eût-elle encore le droit, elle doit parfois savoir s'en abstenir (1). »

Lorsque la Chambre a entendu la décision de sa commission d'enquête, elle fait connaître la suite qu'elle veut donner aux résolutions qu'on lui propose : elle peut mettre en jeu la responsabilité politique des ministres intéressés, dont elle a eu soin d'entendre aussi la défense et de recevoir les déclarations.

Par sa nature même, et si défectueuse qu'en soit la pratique, le procédé de contrôle résultant de l'enquête parlementaire nécessite pour son application un temps d'ordinaire assez long et semble ainsi permettre, de la part du Parlement, un jugement relativement calme, réfléchi et équitable. Or, tel n'est pas toujours, tant s'en faut, l'effet des moyens de contrôle les plus caractéristiques du régime parlementaire : les questions et les interpellations, dont l'emploi plus fréquent et plus rapide que celui des enquêtes parlementaires

(1) Louis Michon. *Les enquêtes parlementaires. Etude de Droit Constitutionnel*, p. 157-158.

amène trop souvent dans les assemblées des discussions violentes et passionnées, de graves incidents et des décisions trop promptes et pleines de dangereuses surprises.

— La question est, toutefois, par ses caractères mêmes tels qu'ils résultent de l'usage et des règlements des Chambres, une arme des plus bénignes. Elle est dispensée de toute forme rigoureuse et ne s'adresse qu'à un ministre en particulier dont elle implique le consentement. S'il le refuse, le représentant n'a qu'un moyen de persister dans sa tâche de contrôle ou de critique, transformer sa question en interpellation. Alors seulement les autres membres de la Chambre peuvent intervenir, car la courte discussion que peut soulever la question elle-même doit rester limitée entre le ministre et le représentant qui l'a posée. Cette prérogative parlementaire semble donc bien innovante, d'autant qu'elle n'entraîne par elle seule aucun vote et n'amène jamais directement de crise gouvernementale. La question devrait être d'une forme très simple et très brève, résulter d'un besoin sincère de renseignements et remplacer bien souvent les interpellations trop nombreuses en France. Or, elle est elle-même très fréquemment dénaturée par la passion politique qui en fait un procédé de taquineries intolérables à l'égard des ministres. Harcelés souvent de questions, ceux-ci doivent expliquer à tout propos, et sous la menace continuelle de voir surgir une interpellation, ceux de leurs actes qui sont les plus légitimes et qui ne nécessitent raisonnablement aucun éclaircissement ni aucune justification (1).

(1) C'est toutefois au Parlement anglais que l'usage des questions reçoit la plus grande extension : on peut même juger celle-ci excessive. Il est vrai que les questions y ont un caractère d'extrême simplicité, et qu'elles remplacent aussi nos interpellations dont l'usage est à peu près inconnu dans la pratique parlementaire anglaise.

— Par elle seule, la question, même abusivement employée, ne peut fournir toutefois qu'un vain procédé d'obstructionnisme et de chicane à l'égard des ministres. S'ils ont à redouter, au contraire, une armée dangereuse, c'est celle qui résulte du droit d'interpellation, le moyen de contrôle, par excellence, des régimes parlementaires. Sans entrer dans l'étude de sa procédure, telle qu'elle résulte des règlements des Chambres, rappelons que l'interpellation a pour origine la demande d'un représentant, remise au président de l'assemblée et lue à celle-ci, qui, après les observations d'un membre du cabinet, fixe sans débat le jour de la discussion. Si l'interpellation concerne la politique intérieure, elle ne peut être renvoyée à plus d'un mois ; le renvoi peut en être indéfini, s'il s'agit au contraire de la politique extérieure, disposition sage dont l'emploi peut être nécessité par les circonstances de la situation internationale. Le jour fixé par la Chambre, l'interpellation est développée et discutée ; tous les membres peuvent intervenir aux débats qui se terminent normalement par un vote ou ordre du jour dont dépend l'existence du ministère.

Tel est brièvement le mode d'emploi du droit d'interpellation qui permet de soumettre à un contrôle continu le gouvernement et qui a, par suite, sur lui une immense influence. C'est sous notre régime actuel que son usage s'est surtout développé en France avec toutes ses conséquences. Jusqu'en 1830, les bases de ce droit furent tout à fait incertaines ; et, sous la monarchie de Juillet, les interpellations, sauf un très petit nombre, furent dépourvues de sanction (1).

(1) Pendant le règne de Louis-Philippe, les ministères ont le plus souvent quitté le pouvoir à la suite de désaccords intimes ou de votes législatifs défavorables.

Il en fut de même dans les trois dernières années du second Empire, qui dut admettre la pratique des interpellations lorsqu'il effectua sa lente évolution vers le régime parlementaire. Aujourd'hui, il est, au contraire, permis de trouver des plus excessifs l'emploi et la portée qu'elles ont reçus, surtout dans la Chambre des députés. La pratique a suscité les critiques les plus vives et tout a été dit au sujet des abus qui jettent un véritable discrédit sur le meilleur moyen de contrôle parlementaire.

C'est surtout aux minorités qu'il appartient d'user judicieusement des interpellations, pour exercer une sérieuse surveillance à l'égard du gouvernement, le forcer à la légalité, à la sagesse et à la modération, et pour révéler du même coup la valeur de leurs propres conceptions politiques. Avec un tel emploi, cette arme parlementaire est une des plus sûres sauvegardes de la liberté. « L'étendue des droits laissés aux minorités pour agir sur l'opinion et pour devenir majorités à leur tour, a dit Prévost-Paradol (1), est la mesure la plus exacte de la civilisation politique d'un peuple. » Rien n'est plus propre à donner de l'autorité à une minorité que ses critiques justes et approfondies des actes d'un gouvernement : le ministère parviendra rarement à ce propos à se dérober à des explications qu'il redoute. Il pourra peut-être tenter d'alléguer comme échappatoire de prétendues raisons d'ordre supérieur. Mais ce stratagème est toujours dangereux, car il peut lui attirer un blâme de la part d'une Chambre justement incrédule. Ici, surtout, nous reconnaitrons l'utilité d'une grande sagesse de mœurs parlementaires : il faut que la bonne foi préside aux

(1) *Essais de Politique et de Littérature*, p. 182.

débats et aux votes, et que la majorité ne soutienne pas quand même, par un esprit d'évidente partialité, la mauvaise cause d'un ministère issu de ses rangs. Nous avons signalé à ce sujet le danger des partis trop disciplinés, fermés et sectaires.

Mais en fait, les minorités en France ont presque toujours fait sous notre régime actuel un usage irrationnel des interpellations. Elles les ont employées à tort et à travers, avec irréflexion et souvent sans justice, si bien qu'elles n'ont guère réussi qu'à se discréditer elles-mêmes. On n'en impose guère par une opposition systématique et brouillonne : c'est plutôt l'indice d'une véritable impuissance et d'un défaut d'aptitudes pour l'exercice du pouvoir.

L'attitude des majorités n'a pas été meilleure. Elles ne sont parvenues, avec la manière dont elles se sont servies du droit d'interpellation, qu'à manifester tristement leurs divisions et les incohérences de leurs vagues programmes. Une majorité digne de ce nom, quelque peu sérieuse et disciplinée, doit, tant que rien n'est venu gravement ébranler sa confiance, s'abstenir d'interpeller le ministère qui vit de son appui. Autrement, c'est faire sentir au cabinet une excessive dépendance ; c'est lui enlever toute assurance dans son action, puisqu'il se voit à chaque instant exposé à rencontrer des adversaires, même dans le groupe de l'assemblée qui devrait être son loyal soutien. « La discipline, qui est, plus encore pour les majorités que pour les minorités, une condition vitale, exige l'abandon des interpellations intempestives qui ne servent qu'à mettre à jour la séparation des groupes, à aggraver leurs divisions, à affaiblir et disloquer le gouvernement. Si l'on peut croire que des interpellations venues de la majorité ne sont pas sans

utilité pour l'éducation du pays, cet enseignement comme tout autre doit s'arrêter où commenceraient la fatigue et le dégoût (1) ».

Ainsi, pour nous résumer, les groupes de la minorité n'ont pas su raisonnablement tirer parti du droit d'interpellation ; les membres des majorités inconsistantes sur lesquelles les cabinets s'appuyaient à leur début, ont, par contre, contribué largement, de leur côté, par leur indiscipline et souvent dans la rancune d'exigences non satisfaites ou de mécontentements mesquins, à provoquer les crises ministérielles. On peut dire que la pratique parlementaire a manqué jusqu'ici de sincérité ; au lieu d'être un moyen de contrôle sur les actes importants des ministres ou sur la politique générale des cabinets, les interpellations sont devenues, dans la plupart des cas, des querelles oiseuses et puériles. Pourquoi, par exemple, si ce n'est dans l'espérance intéressée de faire naître des incidents et d'embarrasser le gouvernement par de vaines chicanes, multiplier les interpellations sur des sujets voisins, sinon absolument identiques. Une simple question, au contraire, suffirait dans bien des cas, même lorsqu'il s'agit seulement d'assurer un retentissement utile à des justifications qu'il ne coûte souvent rien aux ministères de fournir. Car ceux-ci ont parfois recours à des expédients bien connus, les « interpellations de complaisance », afin de raffermir par des victoires faciles leur situation politique. Ce sont là, pour employer une expression populaire, de véritables trucs que doit dédaigner tout gouvernement vraiment fort.

(1) Lefebvre. *Etude sur les Lois constitutionnelles de 1875*. P. 164.

Ces abus désordonnés, en France, du moyen de contrôle le plus efficace, mais le plus délicat, n'ont guère été dépassés qu'en Italie, où la division des partis est aussi fort incohérente. Multipliées comme elles le sont chez nous, sans restriction et sans ménagement pour les ministres, les interpellations dépendent en discussions aussi vaines qu'irritantes les forces du Parlement et le temps dont il dispose. Il s'y attarde tellement qu'il n'a plus le loisir de discuter le budget et recourt régulièrement à l'expédient des douzièmes provisoires pour les premiers mois de l'année. Les ministres harcelés ont la plus grande difficulté à préparer les projets de lois et à se livrer avec calme aux autres préoccupations de leur tâche si étendue. En un mot la fréquence des crises ministérielles crée l'instabilité du gouvernement, porte, à l'extérieur, atteinte à son influence et à son prestige, empêche de sa part les conceptions fortes et suivies et les vues d'ensemble, jette la perturbation dans les affaires du pays et encourage enfin un esprit de vanité, de fronde et d'intrigue (1).

(1) On a souvent songé, dans notre régime actuel, à délimiter sévèrement l'exercice du droit d'interpellation en présence des abus auxquels il donnait lieu ; on a parfois demandé que les demandes d'interpellation fussent revêtues d'un certain nombre de signatures, nécessité qui, avec le concours d'amis complaisants, eût été parfaitement illusoire.

Signalons, cependant, un projet de résolution distribué, au commencement du mois de juillet 1898, à la Chambre des députés, ayant pour objet de modifier à ce sujet le règlement de cette assemblée. Toutes les interpellations, d'après la modification projetée, seraient renvoyées préalablement à une commission spéciale composée de trente-trois membres tirés au sort en séance publique.

Encore une fois, nous regretterions de telles entraves comme des obstacles au libre exercice du système parlemen-

L'auteur du coup d'Etat de décembre 1851 pouvait, en l'exploitant, dénoncer ces dangers de la pratique parlementaire, dans le préambule de la Constitution du 14 janvier 1852 : « La Chambre, y était-il dit, n'étant plus en présence des ministres et les projets de loi étant soutenus par les orateurs du Conseil d'Etat, le temps ne se perd plus en vaines interpellations, en accusations frivoles, en luttes passionnées dont l'unique but était de renverser les ministres pour les remplacer ». Et plus tard, lorsqu'en 1867, le droit d'interpellation fut rétabli avec une efficacité de portée très restreinte, son exercice fut entouré de nombreuses garanties contre ses dangers possibles : détermination d'un jour par semaine qui lui était consacré, consultation et assentiment d'un certain nombre de bureaux, différent selon les assemblées.

Ces précautions, et toutes autres similaires que l'on peut imaginer, pour prudentes qu'elles soient, sont peu libérales, et présentent toutes le grave inconvénient d'entraver l'emploi d'un moyen de contrôle dont le mérite consiste précisément à être d'un usage immédiat et facile.

Au risque de faire paraître notre opinion obsédante de monotonie au sujet des remèdes proposés, il faut encore chercher, croyons-nous, dans de meilleures mœurs parlementaires le palliatif nécessaire à ces inconvénients. Notre système politique est bon, et ses institutions sont rationnellement établies : c'est leur pratique seule qui est défectueuse. Il est certain

taire dont le vrai régulateur doit être l'esprit de bon sens et de sagesse. Une Chambre contre laquelle on se trouve obligé de prendre de telles précautions, ne paraît guère capable d'accomplir beaucoup de réformes heureuses et réfléchies.

que le régime parlementaire fait naître l'ambition politique ou tout au moins l'encourage parce qu'il répond à ses desseins ; mais ce n'est certes pas un mal, à la condition qu'elle soit active et utile au pays, désintéressée dans une sage mesure et qu'elle cherche à se légitimer réellement en même temps qu'à se satisfaire. C'est dire qu'elle ne doit pas conduire à une mesquine guerre de portefeuilles, et il faut toujours que les intérêts du pays en soient la préoccupation dominante. Si celle-ci est, au contraire, étouffée ou oblitérée, l'ambition n'est plus, en réalité, qu'une honteuse convoitise : c'est d'elle que provient alors cet esprit grondeur, inquiet, étroit, dénué de sens pratique, qui critique avec injustice et se trouve lui-même incapable d'action. Il est bien rare qu'une décision grave, si bonne soit-elle, n'implique pas toutefois quelques inconvénients : si ce sont ces désavantages seuls qu'une partialité passionnée s'obstine à envisager, sans tenir compte des difficultés et de l'utilité corrélatives, les rapports des Chambres avec les ministres, dont la conduite est alors à tout propos incriminée, n'équivalent plus en fait qu'à un véritable jeu de massacre. L'exercice du pouvoir est chose singulièrement malaisée ; il est même des circonstances qui créent des situations sans issue, où le gouvernement, quoi qu'il fasse, est presque sûr d'être toujours critiqué. Une loyale équité exige de l'ambition la plus ardente qu'elle accorde aux ministres un crédit plus bienveillant que celui qu'ils ont d'ordinaire rencontré jusqu'ici.

C'est encore d'une intelligente perspicacité qu'il faut attendre le remède à un grave inconvénient, presque inhérent au fonctionnement du système parlementaire et qui se fait sentir au sujet des interpellations comme

de toutes discussions dans les Chambres. L'éloquence, ou plutôt la phraséologie, l'action oratoire, la forme purement apparente, obtiennent des succès injustifiables surtout dans les séances passionnées et orageuses qui ne sont que trop fréquentes. La phrase habile et heureuse tient souvent lieu de l'idée et suscite, avec des impressions vives et irréfléchies, des résolutions dénuées de sang-froid qui amènent quelquefois, et particulièrement au sujet des cabinets, des conséquences irréparables. Les hommes de valeur, mais dépourvus d'un certain talent de parole, risquent par suite d'être méconnus. C'est là un reproche que les adversaires du régime parlementaire n'ont pas manqué de lui faire. E. Littré (1) a dit : « Dans le régime parlementaire, la prépondérance politique est attribuée à l'habileté de la parole... ; le pouvoir se trouve dévolu aux avocats, aux professeurs, aux journalistes, aux hommes de lettres. »

Il n'est que trop vrai que l'éloquence, l'habileté, et la notoriété publique qui en résulte, exercent d'ordinaire plus d'influence que la compétence dans le choix des ministres. Ceux-ci sont trop souvent dépourvus de la connaissance spéciale, scientifique et pratique, des affaires qui dépendent de leur département ; et s'ils ont les aptitudes voulues, ils n'ont guère le temps, en général, de les faire valoir, par suite de leur constante préoccupation de se défendre contre les attaques parlementaires. Avec les abus de contrôle dont ils souffrent de la part des Chambres, les ministres ont des soucis plutôt politiques qu'administratifs et leur attention est détournée

(1) *Application de la philosophie positive au gouvernement des sociétés*, p. 135.

presque entièrement des affaires de leur département sur des questions d'ordre purement parlementaire. On peut objecter avec une certaine vérité que le rôle d'un ministre ne doit pas être celui d'un bureaucrate, et qu'il consiste surtout à donner aux affaires une impulsion générale et large, sans souci des petites difficultés de détail qui surgissent dans la pratique. Il faut reconnaître, en effet, que les ministres sont, avant tout, des hommes politiques chargés plutôt de mettre l'action du pouvoir exécutif d'accord avec les tendances du Parlement ; mais ils sont aussi des fonctionnaires gérant chacun l'une des grandes branches de l'administration, et il est évident qu'il serait périlleux de mettre à la tête de l'une d'elles un individu qui lui serait trop étranger ou qui se montrerait absolument incapable.

Les « ministres sans portefeuille » de la monarchie de Juillet et du deuxième Empire formaient une institution chargée d'obvier à tous ces inconvénients. Ils avaient pour mission de défendre devant les assemblées les actes des autres ministres, lesquels étaient placés à la tête de l'administration pour leur réelle capacité et sans souci de la possibilité de leur insuffisance oratoire.

Il semble bien que cette conception soit cependant imparfaite : les questions politiques ne peuvent être sérieusement discutées que par le ministre qui est l'auteur de l'acte attaqué ou dont la compétence est intéressée à son sujet. Notre Constitution nous paraît mieux avisée en édictant simplement, à la fin de l'art. 6 de la loi du 16 juillet 1875, que les ministres « peuvent se faire assister par des commissaires désignés, pour la discussion d'un projet de loi déterminé, par décret du président de la République. » Cette intervention exception-

nelle d'un homme étranger au ministère, mais utile par suite de sa compétence technique (1), est des plus rationnelles ; mais, hors de ces cas spéciaux, il importe que le jeu de la responsabilité politique ne soit pas faussé et que les ministres, au lieu d'avoir recours à des avocats dont la défense serait plus ou moins fidèle, soutiennent eux-mêmes la cause de leurs intentions et de leurs actes. Aux Chambres d'être assez sages pour ne pas se borner à l'impression superficielle d'une parole insuffisamment heureuse ; qu'elles pénètrent plutôt les raisons invoquées devant elles, et qu'elles permettent ainsi d'admettre très utilement au pouvoir des hommes mal servis peut-être par l'éloquence, mais profondément sérieux et doués d'autres facultés moins brillantes, mais plus efficaces.

Tous les procédés de contrôle que nous venons d'examiner rapidement et dont la pratique est si défectueuse ne sont que la préparation plus ou moins rapide de la mise en œuvre de la responsabilité parlementaire des ministres, laquelle résulte, en dernière analyse, de la résolution ou de l'attitude adoptée par la majorité de l'assemblée, lorsque les débats sont terminés et que la cause a été pour ainsi dire entendue.

Les Chambres ont de nombreux moyens de révéler leur état d'esprit à l'égard du ministère et d'amener ainsi son maintien ou sa retraite : le plus souvent, c'est un ordre du jour qui décide de la situation, c'est-à-dire le vote, à la suite d'une interpellation, d'une

(1) Ces commissaires sont choisis surtout parmi les membres du Conseil d'Etat. Le ministère et les Chambres demandent en outre à ce corps certaines consultations : c'est là une mesure toujours profitable, qu'il serait bon de voir, en matière législative, beaucoup plus employée.

proposition écrite comportant soit l'approbation, soit l'improbation des actes des ministres. Souvent rédigés en pleine fièvre du débat, ces ordres du jour se ressentent des passions du moment ; ils les révèlent par leur tournure imparfaite, leurs formules excessives ou insidieuses : le ministère doit savoir en reconnaître le danger et le conjurer par sa netteté d'attitude. « Tantôt volontairement nuageux, tantôt au contraire d'une simplicité abstraite parfaitement étrangère à la complexité des choses politiques, presque toujours enfin improvisés au plus fort de l'agitation ambiante, ces ordres du jour réunissent des majorités de hasard aussi hétérogènes qu'impulsives et qui se trouvent fort surprises, le lendemain du jour où elles ont proclamé quelque beau principe dans une formule lapidaire, d'être absolument incapables de fournir les éléments d'un cabinet apte à en procurer l'application (1) ». Ces ordres du jour, qui sont quelquefois déposés en grand nombre, peuvent être très divers et impliquer tous les degrés de la confiance ou de la défiance : c'est au cabinet à apprécier, avec la situation que lui font les circonstances, la signification des ordres du jour et même à déclarer son intention de se retirer si tel ou tel d'entre eux est adopté. On distingue l'ordre du jour pur et simple et les ordres du jour motivés, soit de confiance, soit de défiance. Le premier a le tort d'être parfois équivoque : la Chambre ne manifeste pas de décision formelle parce que l'affaire ne comporte pas une gravité suffisante. Aussi les ministres sont-ils souvent plus exigeants : ils n'acceptent pas une manifestation

(1) M. André Lebon : *La Réforme parlementaire*, dans la *Revue politique et parlementaire*, 1894, p. 242.

d'opinion aussi hésitante et réclament un ordre du jour favorablement motivé (1).

Les Chambres expriment rarement leur défiance d'une façon directe et brutale. On se rappelle cependant le célèbre ordre du jour motivé par lequel, le 24 novembre 1877, à la suite de l'interpellation de Marcère, la Chambre refusa de reconnaître le ministère Rochebouët : « La Chambre des députés, considérant que, par sa composition et ses origines, le ministère du 23 novembre est la négation des droits de la nation et des droits parlementaires ; que, dès lors, il ne peut

(1) Il est bon que le ministère pose parfois nettement la question de confiance en présence d'un ordre du jour adroitement insidieux. Le ministère Ribot est tombé en octobre 1895 sous le coup d'une coalition momentanée pour n'avoir pas su prendre, semble-t-il, cette attitude catégorique nécessaire. Voici, à ce sujet, une analyse aussi pénétrante qu'enjouée, que nous ne résistons pas à la tentation de rapporter : « Le ministère a paru fatigué, un peu découragé, peut-être dégoûté : il s'est abandonné lui-même. Peut-être aussi n'a-t-il pas bien calculé la force de pénétration et d'entraînement qu'ont toujours sur une Chambre, même lorsqu'elles sont employées mal à propos, les expressions que M. Rouanet avait données comme sauf-conduit à son ordre du jour. Que demanda-t-il, en effet ? Qu'on fit plus de lumière, et n'est-ce pas toujours chose à dire ? Quoi encore ? Qu'on poursuivit toutes les responsabilités ; et n'est-ce pas toujours chose à faire ? Le malheureux député d'arrondissement, soucieux avant tout des conversations de son village, s'est demandé s'il pouvait repousser ces formules honnêtes et vagues, adéquates à tant d'esprits... S'il votait pour le gouvernement, pour un gouvernement déjà ébranlé, entamé, peu sûr de son lendemain, trouverait-il en lui un appui plus solide que celui qu'on lui donnerait ? La question qui était posée est de celles qui ne laissent pas une assemblée dans son sang-froid. Il s'agissait pour chacun de la vertu des autres, excellente occasion de montrer la délicatesse intransigeante de la sienne propre. » *Revue des Deux Mondes*, 1895, t. 132, p. 230. (*Chronique de la quinzaine*).

qu'aggraver la crise qui, depuis le 16 mai, pèse si cruellement sur les affaires, déclare qu'elle ne peut entrer en rapport avec le ministère et passe à l'ordre du jour. »

Le ministère a d'autres occasions de se rendre compte des dispositions du Parlement à son égard. L'attitude seule d'une Chambre peut être à ce point de vue plus éloquente que la manifestation expresse d'un ordre du jour. Aussi le cabinet prévient souvent les représentants que son existence dépend du sens d'un vote à intervenir. C'est ainsi qu'il pose parfois la « question de cabinet » dans les discussions législatives d'où peuvent d'ailleurs jaillir des interpellations. Or ce n'est pas toujours pour l'importance intrinsèque des dispositions en délibération que le ministère prend cette attitude décisive, mais il tente souvent de s'assurer de cette façon une manifestation favorable de la majorité (1). Il importe, croyons-nous, de blâmer de telles intentions, car il faut redouter chez un ministère la tentation de rechercher une popularité malsaine en déposant des projets de loi dans son seul intérêt.

Quoi qu'il en soit, la mobilité des cabinets résultant de toutes ces occasions de crises est, en France, absolument excessive. « Il faut presque toujours

(1) Les ministres étant en général membres de l'une ou de l'autre des deux Chambres doivent pouvoir prendre part aux votes de l'Assemblée dont ils font partie. Toute solution contraire est inadmissible devant cette considération qu'on priverait certaines circonscriptions de leurs représentants, en refusant aux ministres le droit de voter au Parlement auquel ils n'ont pas cessé d'appartenir malgré leurs fonctions nouvelles. On sent toutefois combien serait précaire la situation d'un cabinet qui, lors d'un vote délicat, se sauverait avec les voix de ses propres membres.

chercher la cause du renversement du ministère ailleurs que dans une divergence de principes et d'opinions entre le gouvernement et la majorité. Les crises ministérielles sont dues tantôt au mécontentement d'un groupe intransigeant dans sa passion politique, tantôt à la coalition d'intérêts froissés ou négligés, tantôt aux intrigues de quelques chefs impatients de reconquérir le pouvoir, tantôt même à une sorte de lassitude qu'éprouve la Chambre devant un ministère dont l'existence s'est prolongée durant un certain temps, à une espèce de caprice ou de besoin de renouveler le personnel gouvernemental. La majorité, une fois travaillée par le désir de changer de guides, saisit la première occasion qui se présente de manifester sa volonté de ne plus accepter la direction du cabinet. Les ministres, de leur côté, dès qu'ils sentent les résistances se former autour d'eux, cherchent à les vaincre immédiatement et à consolider leur position en jetant leurs portefeuilles dans le premier débat qui s'ouvre. Aussi, à tout instant, la question de cabinet se pose expressément devant la Chambre et le ministère ne se retire guère que lorsqu'il a été vaincu dans une lutte où il a déclaré nettement, par la voix de son président, qu'il faisait de son existence l'enjeu de la bataille (1) ». Tel est le jugement aussi sévère que justifié d'un auteur étranger, et il est urgent autant que possible d'enlever tout fondement à ces critiques et de donner à notre système parlementaire, par de meilleures mœurs politiques, son fonctionnement rationnel.

Nous ne croyons pas, comme on l'a quelquefois

(1) Dupriez : *Les ministres dans les principaux Etats d'Europe et d'Amérique*, t. II, p. 455.

prétendu, que la réforme seule des institutions parviendrait à enrayer efficacement la mobilité ministérielle. On a proposé, comme palliatif, de supprimer la solidarité dans la responsabilité des ministres. Ce serait énerver le jeu du système parlementaire tout entier en portant atteinte à des traditions tenaces et en supprimant une des conséquences souvent très légitimes de la responsabilité politique des ministres.

D'autres, reprenant en cela une conception de Prévost-Paradol, cherchent à assurer une certaine durée aux cabinets en leur assignant pour fin une délibération motivée des Chambres exprimant leur défiance. Dans la *France Nouvelle*, Prévost-Paradol (1), qui, nous l'avons dit, aurait voulu que le président du Conseil fût élu par la Chambre des députés et qu'il choisît lui-même ses collègues, donnait à ses fonctions une durée indéterminée, jusqu'à ce qu'il démissionnât lui-même ou que la Chambre, sur la demande d'un certain nombre de ses membres, lui eût confirmé ou lui eût retiré son mandat. Dans un sens analogue, le président du Conseil Floquet (2)

(1) *France Nouvelle*, livre II, ch. III, p. 102-103 et 124.

(2) « La nécessité pour le renvoi d'une délibération motivée et qui, au moment même où elle fait peser sur les ministres le poids de leur responsabilité, ferait apparaître en pleine lumière la responsabilité de l'assemblée vis-à-vis de la nation, ces garanties purement morales, mais sérieuses, protégeraient, dans le cours ordinaire des choses, les ministres contre les excès de leur propre responsabilité, les Chambres contre des entraînements passagers. » M. J. Ferry, président du conseil. (Séance de la Chambre des députés du 15 octobre 1888. J. O. Débats parlementaires de la Chambre. 1888. P. 2170).

Ce projet de disposition constitutionnelle, exigeant pour le renvoi des ministres un vote formel de la Chambre après une délibération spéciale, à un jour fixé d'avance, et décidant que le « cabinet a perdu la confiance de la nation » semble être conservé par le programme radical (système revisionniste Léon Bourgeois, 1897).

soutenait à la Chambre des députés, le 15 octobre 1888, dans l'exposé des motifs d'un projet de résolution tendant à la revision des lois constitutionnelles, qu'il serait bon de décider la nécessité d'une déclaration formelle pour le renvoi des ministres. On assurerait ainsi aux cabinets une existence préfixe assez longue : la solennité du vote portant que le ministère n'a plus la confiance des représentants de la nation protégerait sans doute d'une manière heureuse en toute autre situation les ministres « contre les excès de leur propre susceptibilité », et empêcherait ainsi que les entraînements passagers d'une assemblée n'aboutissent trop facilement comme aujourd'hui à des conséquences aussi graves qu'irréfléchies.

Toutes ces mesures proposées ne sauraient toutefois nous satisfaire. Elles enlèvent au système parlementaire une de ses plus heureuses qualités : sa souplesse et l'adaptation en quelque sorte spontanée de la composition des ministères et par suite de l'esprit du gouvernement aux volontés des Chambres et du pays. Il est préférable que les ministres, sans tomber dans l'exagération d'une susceptibilité excessive, reconnaissent d'eux-mêmes les circonstances qui leur imposent, pour la sauvegarde du prestige et de l'autorité de leurs fonctions, un véritable devoir de se retirer : toute manifestation des Chambres trop significative à cet égard porterait atteinte à l'indépendance saine-ment entendue du pouvoir exécutif.

Peut-être, sans aller jusqu'à une solution générale, pourrait-on distinguer entre les ministères dont le caractère politique prédomine et ceux qui ont une nature et une utilité surtout administratives. Les titulaires de ceux-ci, soustraits à la solidarité, ne seraient

tenus de se retirer qu'après un vote dirigé spécialement contre les actes propres à leur département. Cette distinction dans le sort fait aux ministres semble parfois plus rationnelle qu'une destinée identiquement commune : notre organisation se ressent d'ailleurs, d'une manière générale en France, de la regrettable préoccupation d'uniformiser à tout prix le jeu de nos institutions. Mais la difficulté, dans notre cas, consiste à déterminer les ministères qui n'ont pas un caractère politique très accentué : on peut sans doute citer ceux de la guerre et de la marine qui exigent avant tout une direction technique soutenue, et dont, par suite, les titulaires ont été ordinairement pris en dehors du Parlement parmi les capacités compétentes. L'instabilité ministérielle, paralysant ici l'organisation de la défense, constitue un réel danger national (1). Certains auteurs ont même voulu étendre la portée de notre distinction en assimilant aux départements de la guerre et de la marine ceux de l'instruction publique et des travaux publics (2) : mais cette extension nous semble déjà plus contestable, les actes de ces derniers ministères pouvant avoir dans certaines circonstances une signification tout à fait politique.

(1) Il est assez curieux de constater que, cependant, les titulaires de ces ministères ont souvent démissionné à la suite de dissentiments avec leurs collègues, principalement au sujet des expéditions coloniales.

(2) M. E. de Laveleye (Des formes de gouvernement. *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} novembre 1871, p. 83) proposait de faire nommer ces divers ministres par le Sénat et le Président de la République. Ce système aurait gravement porté atteinte à l'indépendance du pouvoir exécutif.

On a proposé aussi de les transformer en des sortes de chefs de bureau. Leur autorité morale serait insuffisante, et on romprait ainsi la solidarité et l'unité du cabinet.

On voit combien l'arbitraire est possible dans une solution de ce genre. La vérité est que tout dépend ici des circonstances et des personnalités au pouvoir, et qu'il faut une fois de plus faire appel à l'éducation politique et au discernement sage et plein d'opportunité des Chambres au lieu de gêner le jeu de la responsabilité parlementaire des ministres par un mécanisme complexe et empreint de raideur.

Enfin, en soustrayant légalement certains portefeuilles aux conséquences du principe de la solidarité, on serait loin de mettre fin à tous les inconvénients de la responsabilité parlementaire : ceux-ci, en effet, résultent pour la plupart de l'instabilité des ministres dont les fonctions ont particulièrement un caractère politique. On ne parviendrait donc qu'à atténuer dans une faible mesure le malaise produit par les crises ministérielles, et la diplomatie, par exemple, resterait toujours faible et incolore. Si bien doué qu'il puisse être, un ministre des affaires étrangères n'a pas le temps de s'initier suffisamment aux affaires en cours et de leur donner une suite toujours conséquente et logique. La précarité d'existence de nos cabinets est, de plus, une sérieuse cause d'hésitation de la part des puissances étrangères, lorsqu'il s'agit pour elles d'engager des négociations avec notre pays. Nous devons donc revenir constamment à des conseils de modération et de sagesse : ce sont, en définitive, les seuls remèdes décisifs. Ainsi les affaires, toujours si importantes de la politique extérieure, devraient se trouver, dans les Chambres, à l'abri des querelles mesquines ; et si, par exemple, les ministères n'avaient guère à redouter à ce sujet que des questions et non des interpellations, ils auraient à l'égard de l'étranger une faculté de décision plus grande et plus res-

pectée. Plus, en effet, ils seront sûrs de l'avenir et plus ils auront d'aisance dans le choix de leurs résolutions, plus le pays bénéficiera avec l'étranger d'avantages fermes et profitables. La longue durée d'existence des cabinets permet facilement une politique extérieure traditionnelle susceptible de fortifier et d'étendre notre influence internationale. C'est là un des excellents effets des régimes absolus, lorsqu'on se trouve en présence d'un souverain intelligent et actif ; mais alors, en regard de cet avantage, que de risques, souvent, pour le bien-être du pays, que de périls pour sa prospérité et sa liberté !

Il dépend de nous seuls, en dehors de toutes modifications constitutionnelles dans le fonctionnement de l'organisme parlementaire, de nous procurer par notre sagesse, sans les dangers de l'absolutisme, les bienfaits exceptionnels dont celui-ci peut être capable ; il suffit de combattre les mœurs déplorables qui font un perpétuel abus de la pratique parlementaire et d'épargner enfin à celle-ci ces allures saccadées, alternativement ralenties et fébriles, qui sont le symptôme des maladies profondes.

CONCLUSION

Nous sommes loin, après cette rapide observation de la pratique, des heureuses prévisions qui semblaient se déduire de l'analyse théorique du début de notre étude. Pourtant, et nous persisterons jusqu'à la fin à le répéter, la responsabilité politique des ministres, et avec elle le régime parlementaire tout entier, nous semblent, d'une manière générale, aussi bien organisés que possible dans la Constitution de 1875. Ce n'est pas l'intervention du législateur qu'il faut solliciter ; tous les vices de fonctionnement que nous avons révélés proviennent surtout de défauts dans la pratique elle-même, et c'est elle seule qu'il importe d'améliorer.

Nous croyons que ces défauts tiennent à notre état d'esprit, à nos mœurs et à nos habitudes et peuvent facilement s'expliquer historiquement. Nous avons été amenés, en France, à admettre la règle de la responsabilité politique ministérielle et le système parlementaire lui-même, convaincus plutôt par leurs avantages effectifs que poussés, pour ainsi dire, d'instinct, par des préférences de race. Celles-ci vont surtout aux conceptions plus théoriques, simplistes et métaphysiques dont la réalisation nous a déjà valu tant de déceptions. Le régime parlementaire, au contraire,

quoique très conciliable avec les principes du droit, a conservé l'allure empirique qu'il tient de ses origines. Si sa grande facilité d'adaptation a permis en France sa mise en pratique, la période critique d'assimilation que celle-ci nécessite avant de produire des résultats satisfaisants s'est prolongée d'une manière exagérée par suite de nos divisions politiques et parce que, malgré sa valeur expérimentale, le système parlementaire lui-même était antipathique à notre génie national, avec cette sorte d'indétermination apparente de ses éléments de construction et la complexité de son mécanisme. Le pays n'est pas encore assez discipliné aux exigences de son fonctionnement. De là, dans la pratique, ces abus dont la fréquence possible sera toujours un peu, nous ne le dissimulons pas, le côté faible de ce régime politique. L'exagération de contrôle des Chambres et leur ingérence excessive dans le gouvernement et l'administration se sont gravement manifestées dans presque tous les pays parlementaires, en Italie, en Espagne, par exemple, et d'une façon d'autant plus capricieuse qu'on se trouvait, comme chez nous, en face d'assemblées brouillonnes et à l'organisation intime chaotique. Avec nos tendances à tout ramener à des éléments plus simples, les deux pouvoirs intéressés par la responsabilité politique ministérielle, loin d'aller toujours de concert dans leur domaine respectif, se sont confondus exagérément en France au détriment de l'exécutif. Le système, heureusement, est souple et ses ressorts ont résisté en définitive à l'extension violente de la prépondérance du Parlement : mais de là sont nés toutefois, par suite de nos tendances réfractaires et de notre inexpérience, les désordres de fait que nous avons signalés et une perturbation véritable de notre moral politique.

Pourtant nous avons, avec le système parlementaire, un merveilleux instrument de gouvernement, le seul qui réponde aux besoins de notre situation présente. Egalement éloigné d'un régime absolu et despotique et des chimères dangereuses de la démocratie directe vers lesquelles certains veulent marcher à l'aventure, il reste encore méconnu malgré sa grande vertu d'équilibre politique et en dépit des longues années de prospérité qu'il a déjà données au pays, dans les conditions les plus ingrates, après avoir contribué à réparer des désastres qui, en réalité, ne lui étaient pas imputables. Il nous manque ce que Emile Ollivier appelait, le 20 avril 1870, à la veille du grand changement politique du sénatus-consulte du 21 mai : « la persistance patiente et mesurée dans un même dessein qu'on appelle l'esprit politique (1) » ; et cet homme *d'Etat*, remarquait encore que, si nos découragements profonds nous laissent en deçà du but, nos impressions vives nous emportent au delà, alors qu'il ne faudrait jamais que l'excès des exigences suive l'excès des résignations. C'est ainsi que la multiplicité des cabinets qui se sont longtemps succédé presque au hasard, sans but, et dont la seule ambition semblait être d'avoir vécu, a eu, il y a quelques années, comme résultat de faire renaître en France, chez un grand nombre, le goût du régime autoritaire. Avec une nation comme la nôtre, facilement séduite et aveuglée par l'aspect brillant et glorieux des choses, c'est là un état d'esprit qui peut malheureusement se prêter à souhait à une tentative habile et audacieuse de dictature.

(1) Discours de E. Ollivier. Séance du Sénat du 20 avril 1870. *Journal officiel de l'Empire français*, année 1870, p. 713, numéro du 21 avril 1870.

Or, si le régime parlementaire n'a pas donné tout ce que nous en attendions, il serait plus juste, au lieu de l'en accuser, de nous en prendre à nous-mêmes. Il est très favorable à la liberté ; mais celle-ci exige toujours, chez ceux qui veulent en jouir et la conserver, de la raison, de la modération et de la vertu. Malheureusement, la nation, peu séduite par ce système politique, et désabusée jusqu'à la lassitude par les secousses et les vicissitudes de son histoire, a été mal préparée à se montrer capable de ces hautes qualités ; et, au lieu des effets de la sincérité et du désintéressement, nous avons trop souvent assisté aux manifestations de l'amour-propre froissé ou négligé. Certains hommes ont fait de la politique une occupation particulière, et le renversement des ministères a été pour eux une tâche favorite. On n'a pas, en général, pris assez en considération les intérêts du pays lui-même : dans la masse populaire se sont révélées l'indifférence et la négligence pour les questions politiques, dont les bienfaits paraissaient trop éloignés ; et on a reconnu bien souvent chez des représentants de la nation le désir passionné de rester les maîtres jaloux et exclusifs du pouvoir, et, par suite de cette avidité égoïste de domination, le parti pris, les petites vues mesquines. Quels abus, par exemple, que ces grands mouvements administratifs, semblables un peu à ceux qui se pratiquent aux Etats-Unis, et qui ont parfois accompagné en France certains changements gouvernementaux ! C'est par eux que des cabinets ont cherché, sans souci des perturbations probables, à réaliser dans la mesure du possible (1) les promesses faites à ceux qui avaient pré-

(1) Nous disons : dans la mesure du possible. Rien ne coûte à beaucoup de gens, en effet, en promesses et en programmes.

paré leur avènement au pouvoir, tout en s'efforçant de s'assurer de nouveaux partisans et de satisfaire aussi de puériles rancunes. Il est certain qu'il faut plaindre les pays où l'exercice du pouvoir est subordonné à de telles conditions, et où ceux qui le détiennent, loin de songer vraiment par-dessus tout à la Patrie, n'ont pas assez de hauteur de vue pour dédaigner ces manœuvres qui sont étroitement intéressées, sous la fausse apparence de raisons supérieures ou sous la nécessité prétendue de donner à la politique une orientation nouvelle, qu'il serait possible de déterminer en évitant de tels bouleversements. C'est ainsi, en définitive, qu'il a été trop fréquemment question, soit entre les ministres et les représentants, soit entre ceux-ci et les électeurs, de promesses exagérées, et même, ce qui est plus triste, de faveurs et de sollicitations : or il ne faut pas que l'action politique ait de tels mobiles. Ce sont les idées élevées, les conceptions approfondies et les grandes pensées qui font, non seulement les nations fortes, mais aussi les bons gouvernements. Nous devons désirer qu'à l'avenir la politique devienne plus large, plus tolérante, plus soucieuse des intérêts qui ne passent pas. Qu'on évite ainsi ces crises ministérielles rapprochées qui sont le plus souvent injustifiables, mais qui contribuent en revanche à priver les ministres successifs de l'esprit de suite exigé par leur grande tâche gouver-

Mais la théorie et la pratique sont choses bien différentes, et l'attitude de celui qui est parvenu au pouvoir et qui sent peser sur lui la responsabilité du présent et de l'avenir est singulièrement plus circonspecte et plus timide que lorsqu'il ne s'agissait pour lui que d'émettre des formules sans grande conséquence effective.

nementale et administrative (1), qui découragent ou enfièvrent leur zèle par la perpétuelle menace d'une chute prochaine, qui, enfin, atténuent leur prestige et ébranlent en eux cette autorité toujours si indispensable à un chef dans ses rapports avec ses subordonnés. Le jour où la nation, mieux instruite et mieux éduquée moralement et politiquement, sera fidèlement représentée aux Chambres, le jour surtout où celles-ci, moins divisées et mieux organisées, feront preuve d'une sage modération dans leurs rapports avec des ministères plus souples, plus unis et plus forts, où chaque pouvoir enfin, où chaque organisme constitutionnel exercera la légitime influence qui lui est dévolue, le régime parlementaire donnera au pays, avec tous ses avantages, plus de considération et plus de grandeur.

VU :

M. DESLANDRES.

VU : *Le Doyen de la Faculté de Droit
de l'Université de Dijon,*

E. BAILLY.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER,

Le Recteur de l'Académie,

CH. ADAM.

20 juillet 1898.

(1) En dehors de l'heureuse action morale du chef de l'Etat, cette unité de vue nécessaire est, par bonheur, sauvegardée dans une assez large mesure, grâce à l'intervention effective dans la tâche des ministres des principaux personnages de leur entourage auxiliaire. C'est ainsi que les directeurs, dans chaque ministère, par suite de la permanence relative de leurs fonctions et de leur compétence technique, sont presque les véritables chefs administratifs, sans que la responsabilité ministérielle s'en trouve cependant déplacée.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE PREMIER. — <i>Justification de la règle de la responsabilité politique des ministres en France.</i> ..	11
SECTION I. — Base théorique de la responsabilité politique des ministres.....	11
SECTION II. — Nécessité pratique de l'application en France de la responsabilité politique des ministres.....	21
CHAPITRE II. — <i>L'irresponsabilité du chef de l'Etat et la responsabilité politique des ministres. — Leur influence sur le rôle du Président de la République.</i>	37
SECTION I. — La règle de l'irresponsabilité du chef de l'Etat.....	37
SECTION II. — Nature et étendue du rôle du Président de la République.....	47
CHAPITRE III. — <i>Détermination précise du sens de la responsabilité politique des ministres. — Etendue et conditions de son exercice</i>	73
SECTION I. — Action parlementaire des ministres...	73
SECTION II. — Responsabilité solidaire et responsabilité individuelle des ministres.....	82
SECTION III. — Causes de retraite des ministres...	90
CHAPITRE IV. — <i>La responsabilité politique des ministres devant le Sénat</i>	107

	Pages
CHAPITRE V. — <i>Conséquences de la responsabilité politique des ministres</i>	141
SECTION I. — Influence de la majorité parlementaire sur la formation des cabinets	141
SECTION II. — Les partis dans les Chambres et les coalitions parlementaires.....	150
SECTION III. — Importance de la constitution intime des cabinets. — Leur homogénéité.....	169
CHAPITRE VI. — <i>Aperçu des moyens de mise en œuvre de la responsabilité politique des ministres</i>	187
CONCLUSION	219

ERRATA

Page 6, ligne 21; page 109, ligne 15; page 115, ligne 25,
après *14 août 1884* ajoutez ces mots omis :

et la loi du 9 décembre de la même année.

Page 185, note 1, ligne 2, au lieu de *mode de nomination*
lire :

mode de délégation.

Avant 1889, les sous-secrétaires d'Etat, en effet, étaient bien nommés, comme ils le sont actuellement, par décret; mais leurs attributions leur étaient déléguées non par décret, comme aujourd'hui, mais par arrêtés ministériels.

